

Daniela Tatiana Barba Sánchez

LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN Y SU
POTENCIAL PARA MEJORAR LA RENDICIÓN DE CUENTAS
HORIZONTAL EN MÉXICO

EL COLEGIO DE MÉXICO, A. C.

Centro de Estudios Internacionales

LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN Y SU
POTENCIAL PARA MEJORAR LA RENDICIÓN DE CUENTAS
HORIZONTAL EN MÉXICO

TESIS

que para obtener el grado de Licenciada en Relaciones Internacionales
presenta:

Daniela Tatiana Barba Sánchez

Directora:

Dra. Fernanda Somuano Ventura

Ciudad de México, febrero de 2010.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO 1. EL PAPEL DEL CONGRESO EN LA RENDICIÓN DE CUENTAS:	
LA ENTIDAD DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR (EFS)	4
Separación de poderes y legislación en el Congreso	4
Rendición de cuentas y supervisión entre poderes.....	5
La rendición de cuentas horizontal y vertical.....	8
Rendición de cuentas de cumplimiento y de desempeño.....	16
Complementariedad de los sistemas de rendición de cuentas.....	24
La entidad de fiscalización superior como actor clave para la rendición de cuentas horizontal.....	33
Conclusiones	42
CAPÍTULO 2. EL SISTEMA DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO.....	
Origen y características básicas	47
Proceso de fiscalización superior	49
La Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación	56
El revisor del fiscalizador: la Unidad de Evaluación y Control	59
Las materias que puede auditar la ASF.....	63
Cómo debe hacer sus auditorías la ASF.....	67
Las facultades de recomendación y sanción de la ASF.....	72
Conclusiones.....	76
Conclusiones.....	78
CAPÍTULO 3. LAS BASES INSTITUCIONALES Y LA EXPERIENCIA DE LA ASF.....	
Los elementos de los que depende la credibilidad de la ASF.....	81
i) Autonomía de la ASF.....	83
ii) Estructura y competencias del personal.....	83
	94

iii)	La experiencia de la ASF: Aportes de la fiscalización a las labores legislativas de descargo del gobierno, aprobación presupuestal y legislación.....	97
iv)	La experiencia de la ASF: el ejercicio de las atribuciones legales de la ASF para exigir la rendición de cuentas de cumplimiento.....	108
v)	La experiencia de la ASF: Su esfuerzo para la rendición de cuentas de desempeño.....	119
	Conclusiones.....	138
	CONCLUSIONES.....	143
	BIBLIOGRAFÍA.....	149
	GLOSARIO.....	159

INTRODUCCIÓN

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) es el órgano del Congreso que realiza las funciones de fiscalización de cumplimiento y de desempeño a otros órganos de gobierno y al Congreso mismo, por lo cual es pieza clave en la rendición de cuentas horizontal. Esta tesis explora si la ASF cuenta con los elementos necesarios para contribuir a que el Congreso mejore el cumplimiento de su responsabilidad de exigir cuentas; así como de qué maneras podrían atenderse los elementos que pudieran presentar deficiencias.

Para realizar este análisis, la tesis parte de las siguientes premisas, las cuales se respaldan en el marco teórico:

- La actividad de los legisladores, como representantes de la ciudadanía, es clave en el esquema de rendición de cuentas horizontal.
- Existen características institucionales que le aportan al Congreso mayor sistematicidad en su labor. La entidad de fiscalización superior (EFS), de disponer de ciertas características, puede proveer de un nivel mayor de congruencia y objetividad a la labor legislativa de exigencia de cuentas, más allá de la lógica de competencia partidaria en la que aquél está naturalmente inmerso.
- Estas características de la EFS son: la garantía a su autonomía técnica y de gestión respecto al Congreso, un nivel alto de competencias en sus funcionarios, así como la legitimidad que la entidad vaya desarrollando en el andar, de acuerdo a su experiencia. Por su parte, se espera que la actuación de la entidad se caracterice al menos por: la equidad respecto a los entes fiscalizados, la congruencia entre sus hallazgos y las acciones correctivas que aplica, su desaprobación al descrédito político en las revisiones de desempeño, y su intento por coordinarse con los órganos de control interno en materia de cumplimiento y de desempeño.

Durante mi análisis, retomo algunas experiencias reconocidas como ejemplares de auditoría superior con oficina independiente (la Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido¹ (NAO) y la Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno² (GAO) de Estados Unidos) que, como la ASF, responden al Poder Legislativo y existen de forma paralela al sistema de control interno.

En lo que toca al periodo de estudio, considero las características institucionales de la ASF desde su creación de acuerdo a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación de 2000, así como las modificaciones que entran en vigor de acuerdo a la reforma constitucional de 2008 en la materia y a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación publicada en 2009. En lo que concierne a su actuación, considero su actividad hasta la revisión del Informe de cuenta pública de 2007.

En el Capítulo 1 parto de una revisión teórica de la rendición de cuentas, en la cual distingo los posibles mecanismos dependiendo del sujeto que los echa a andar y las variaciones de la rendición de cuentas de acuerdo a los objetos que se supervisan (cumplimiento o desempeño). Asimismo, analizo la función de la entidad de fiscalización superior, sus elementos básicos, sus tipos de auditorías y algunas formas en las que su acción se puede coordinar con la labor de control interno.

En el Capítulo 2 analizo el origen de la ASF, sus funciones, cuál es el papel de las entidades del Congreso que intervienen en la fiscalización superior, las características de su relación, cuál es el proceso de fiscalización superior, al menos en términos discursivos, así como en qué consisten los diferentes tipos de auditorías para los que ha estado facultada la ASF, de acuerdo a los lineamientos descritos en sus documentos institucionales, a la Ley de Fiscalización Superior que imperó hasta el 28 de mayo de 2009, y a las modificaciones sufridas de acuerdo a la reciente Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas.

¹ *National Audit Office*, en inglés.

² *Government Accounting Office*, en inglés, antes *General Accounting Office*.

Por último, en el tercer capítulo analizo los elementos básicos necesarios para la credibilidad de la ASF, que le permitan realizar su labor de fiscalización efectivamente y explotar el potencial que tiene de promover la mejora de la acción gubernamental. Es decir, reviso el nivel de autonomía de la ASF respecto al Congreso (en términos de la selección de sus funcionarios, del diseño de su agenda, de las técnicas y decisiones sobre la labor de fiscalización, así como de la ejecución de su presupuesto), las competencias de sus funcionarios, así como la experiencia y desempeño de la institución.

Para estudiar este último elemento considero, primero, las consecuencias de la fiscalización para ratificar que el gobierno satisface sus obligaciones en el ejercicio los recursos públicos, así como el uso de las atribuciones legales por parte de la ASF para exigir la rendición de cuentas de cumplimiento. Segundo, considero cuál ha sido la actuación de la ASF en sus auditorías de desempeño y apunto sus debilidades y posibles caminos de mejora de cara a la experiencia internacional.

Con base en este análisis destaco los avances, debilidades y amenazas de la ASF, y apunto en las conclusiones algunos elementos que podrían contribuir a superar éstas.

CAPÍTULO 1. EL PAPEL DEL CONGRESO EN LA RENDICIÓN DE CUENTAS:

LA ENTIDAD DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR (EFS).

En este capítulo se explora, en primer lugar, el papel del Congreso como órgano legislador en un marco de separación de poderes. En segunda instancia, a partir de un análisis de la rendición de cuentas, se analiza el papel y los instrumentos que tiene la entidad de fiscalización superior, como el órgano en el Legislativo que, de gozar de la autonomía y competencias necesarias, puede contribuir a mejorar la labor del Congreso en llamar a rendir cuentas horizontalmente a los otros órganos de gobierno.

Separación de poderes y legislación en el Congreso

El límite al abuso de poder es una de las condiciones de un gobierno que sirva de hecho al pueblo. Los pensadores que inspiraron las más importantes transiciones políticas de los siglos XVIII y XIX, particularmente John Locke y Montesquieu, comenzaron a idear aquellos arreglos institucionales que serían necesarios en una comunidad para evitar el despotismo de los gobernantes, con lo cual la separación de poderes apareció como un elemento clave.

Para Locke, el sometimiento de los hombres al poder arbitrario era un estado peor incluso que el estado de naturaleza, de forma que la legislación que sustenta el acuerdo de la sociedad política no debía ejecutarse por aquellos que legislan, sino que el poder había de dividirse entre éstos y el ejecutivo. Si bien se justifica que haya casos en los que éste tenga la prerrogativa de tomar decisiones al margen de la ley, Locke especifica lo anterior como excepción a la regla de que son los legisladores, como representantes populares, quienes tienen la tarea de dar la dirección de la ley.³

³ Robert A. Goldwin, "John Locke (1632-1704)" en Leo Strauss y Joseph Cropsey (comps.), Historia de la filosofía política, México, FCE, 1996, 1a ed. en inglés 1963, pp. 472 - 477.

De igual forma, para Montesquieu, el gobierno tiende al despotismo cuando se combina en uno solo el poder del Ejecutivo y del Legislativo. Para que la libertad política de los ciudadanos pudiera estar protegida, el poder debía dividirse en tres, - ejecutivo, judicial, y legislativo, éste a su vez dividido-.⁴

Asimismo, para Alexander Hamilton y James Madison, en sus ensayos de El Federalista, “la distribución regular del poder en departamentos distintos”, así como los frenos y contrapesos entre ellos, reducen el riesgo de la opresión por parte del gobierno, sobre todo porque el “orgullo, el amor al poder o la fama e incluso la avaricia,” harían que cada departamento “identifique su propio interés con la integridad de sus funciones.”⁵

Rendición de cuentas y supervisión entre poderes

El régimen democrático es el único que dispone de mecanismos de rendición de cuentas para proteger al ciudadano, sancionar el abuso de poder, la corrupción y otras formas de negación del Estado de derecho, y hacer a los gobiernos responsables por sus acciones. Una definición reciente, aceptada en una comunidad de académicos en México, es que la rendición de cuentas es “una tarea obligada y permanente con actores claramente identificados que llevan a cabo la vigilancia, el control y la sanción sobre los contenidos sustantivos del ejercicio gubernamental, en todas sus facetas, en un entorno legal y democrático explícito y abierto, que identifica con claridad las obligaciones que cada sector público debe cumplir.”⁶

La rendición de cuentas permite que los gobernantes respondan por sus conductas y se le puede dividir en cuatro momentos: “primero, la responsabilidad de actuar respecto a

⁴ David Lowenthal, “Montesquieu (1689- 1755)”, en Strauss y Cropsey, *op. cit.*, p. 492.

⁵ Martin Diamond, “El Federalista (1787-1788)” en Strauss y Cropsey, *op. cit.*, p. 631. (No obstante, estos pensadores enfatizarían más en contrarrestar la voluntad de una legislación opresiva.)

⁶ Sergio López Ayllón y Mauricio Merino, “La rendición de cuentas en México. Perspectivas y retos”, en proyecto La estructura de la rendición de cuentas en México, Centro de Investigación y Docencia Económica, 2009. Disponible en <http://www.rendiciondecuentas.cide.edu/> (Visitado por última vez el 14 de noviembre de 2009).

los compromisos adquiridos; segundo, la responsabilidad de informar sobre dichas acciones y de justificarlas; tercero, la posibilidad real de sanción en el caso de que las acciones emprendidas no correspondan a las obligaciones; y cuarto, la responsabilidad de institucionalizar medidas de prevención que aseguren que tal caso de abuso no se pueda volver a repetir.”⁷ Según la definición previa, un último momento que asegura la sustancia de los anteriores es la participación ciudadana, como se verá más adelante.

Se identifican tres dimensiones básicas de acción de la rendición de cuentas: a) la informativa, que demanda la enumeración de hechos y acontecimientos presentes, pasados y futuros; b) la explicativa o argumentativa, “que ofrece razones y forma juicios, justificando lo hecho o por hacer” y c) la de exigencia, “que reconoce lo correcto o castiga lo erróneo mediante la penalización.”⁸

En particular, en lo que toca a las dimensiones informativa y explicativa de la rendición de cuentas, se parte de la responsividad, es decir, de la obligación de los gobernantes de responder preguntas incómodas, y de la oportunidad de los ciudadanos de hacer preguntas incómodas, de exigir cuentas sobre los hechos y sobre las razones. Estas dos dimensiones son importantes porque permiten el diálogo crítico, que está en el corazón de la rendición de cuentas. “No se trata de un juego de un solo tiro sino de un juego iterativo, un ir y venir de preguntas y respuestas, de argumentos y contra argumentos.”⁹

Por su parte, la dimensión de exigencia puede referirse, en primer lugar, a la responsabilidad política, atribuible a los servidores que ocupan cargos de elección popular o que pertenecen a la alta función pública y judicial. En segundo lugar, esta dimensión puede trascender a adjudicar responsabilidades administrativas a los servidores públicos que

⁷ Nancy Thede, “Derechos humanos, nuevas democracias y rendición de cuentas: logros y desafíos”, en Ernesto Isonza y Alberto Olvera, Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y condición social, México, Cámara de Diputados, CIESAS, Universidad Veracruzana y Porrúa, 2006, p. 23.

⁸ Andreas Schedler, “Conceptualizing Accountability”, en Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner, The Self Restraining State. Power and Accountability in New Democracies, Boulder, Lynne Rienner, 1999, pp. 13-28.

⁹ Schedler, op.cit., 2004, p. 15.

incurran en actos u omisiones en perjuicio de la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia a las que los obligan sus funciones. Finalmente, en ciertos casos las responsabilidades administrativas pueden acompañarse de responsabilidades civiles y/o penales.¹⁰

No obstante, como se explicará más adelante, en la rendición de cuentas sobre los resultados de las acciones, la dimensión de exigencia con un sentido punitivo sobre los gobernantes estimulará la simulación sobre su eficiencia y su eficacia, de forma que los incentivos positivos, así como el énfasis en el aprendizaje y el diálogo se muestran como mejor opción para completar las dimensiones que hacen de un sistema de revisión o de fiscalización un sistema de rendición de cuentas.

Los gobernantes tienen la responsabilidad de apegarse a la ley en el ejercicio de sus facultades, en el uso de los recursos públicos, así como en las decisiones que toman como servidores públicos, y en los procedimientos que siguen para hacerlo. Asimismo, son responsables de buscar que sus acciones tengan los mejores resultados posibles, que respondan a las necesidades de la población.¹¹

Por su parte, los sujetos ante los que los gobernantes son responsables van desde sus superiores, a otras autoridades (en especial los representantes electos), hasta los ciudadanos. De esta forma, podemos decir que la rendición de cuentas como concepto se puede dividir por la dimensión de la acción pública sobre la que la autoridad es responsable, -regularidad o desempeño-; así como por el sujeto ante el cual lo es, - rendición de cuentas horizontal, vertical, e incluso transversal-.¹²

¹⁰ López Ayllón y Merino, art.cit., p. 23.

¹¹ López Ayllón y Merino, art.cit., p. 17.

¹² Eleanor Chelimsky, "On Fulfilling the Accountability Purpose of Audit Evaluation: Integrating Politics and Public Involvement", en Auditing for Social Change. A Strategy for Citizen Engagement in Public Sector Accountability, Secretariado de las Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Nueva York, 2007, pp.115-142.; Andreas Schedler, ¿Qué es la rendición de cuentas?, Cuadernos de Transparencia, v. 32, México, IFAI, 2004; y Mulgan, R., "Accountability: an Ever-expanding Concept?", Public Administration, 78 (2000), pp. 555-573.

La rendición de cuentas horizontal y vertical

Rendición de cuentas horizontal. En lo que concierne a los sujetos ante los que los gobernantes son responsables, para Guillermo O'Donnell, la rendición de cuentas horizontal es que existan agencias de Estado que tengan la posibilidad y la facultad legal, así como que “en los hechos [tengan] la voluntad y la capacidad para tomar acciones que abarcan desde la supervisión de rutina hasta las sanciones penales o la impugnación de los cargos públicos por acciones u omisiones calificables como ilegales que hayan cometido otros agentes o agencias del Estado”¹³.

La forma en la que se organizarán las instituciones en un sistema político para asegurar el control del poder y la rendición de cuentas depende de cada democracia. Algunos sistemas dan al Congreso preeminencia en su autoridad legal, poder de supervisión pleno, e incluso capacidad de administrar en conjunción con el poder Ejecutivo.

En lo que hace a la rendición de cuentas formal u horizontal, en un Estado democrático de poderes divididos se establecen límites horizontales a la arbitrariedad de los gobernantes por medio de la supervisión entre poderes y, claro está, el reconocimiento constitucional de los derechos humanos. Como se explicaba al principio de este capítulo, la estructura de división de poderes se concibió con base en una visión realista acerca del gobernante como ser humano con flaquezas, que asume que éste es proclive al abuso de poder, de forma que la autoridad legal de cualquier persona debe limitarse y un poder debe ponerse de cara al otro,¹⁴ una ambición de cara a una ambición, de acuerdo a James Madison.¹⁵

¹³ Horizontal Accountability and New Poliarchies, Notre Dame, Indiana, The Helen Kellogg Institute for International Studies, Documento de Trabajo 253, 1998, p. 11.

¹⁴ Robert Dahl, Democracy in the United States: Promise and Performance, Rand McNally, 1976, p. 73.

¹⁵ Joel Aberbach, Keeping a Watchful Eye. The Politics of Congressional Oversight, Washington, The Brookings Institution, 1990, p. 190.

En términos de ideas, la supervisión entre poderes surge como complemento a la rendición de cuentas vertical emanada de las elecciones. Dado que éstas no se consideran suficientes para mantener responsables a los gobernantes, James Madison, Alexander Hamilton y John Jay concibieron en El Federalista que había que hacer a cada poder responsable ante los demás por medio de los poderes constitucionales de uno sobre los otros.¹⁶ Por otra parte, el poder estatal tiene contrapesos internos en tanto se descentraliza en los gobiernos subnacionales.

En lo que hace a la supervisión y control por parte del Congreso, los mecanismos de que éste dispone son principalmente el mecanismo de responsabilidad ministerial, esto es que el ministro sea responsable ante el parlamento o la legislatura por todo lo que ocurra dentro del ministerio; el financiamiento, mediante el que las legislaturas tratan de ejercer cierto control sobre el presupuesto, y por ende sobre el poder judicial, el poder ejecutivo y su burocracia; la investigación, que puede abarcar desde simples interrogaciones e interpelaciones en las sesiones legislativas, hasta comités extensos o la institucionalización de un funcionario para que investigue por cuenta de la legislatura; y la auditoría externa, en la cual la legislatura específica ejerce una función de vigilancia, principalmente, una vez que se han gastado los fondos.¹⁷

En la práctica, la rendición de cuentas horizontal en el sistema de división de poderes ha enfrentado más retos de los previstos por los “padres fundadores”, que idearon el sistema de división de poderes.

Para los países en los que, a diferencia de Estados Unidos, no se consolidó más allá del papel un gobierno democrático, una cultura política democrática, ni una burocracia, queda pendiente descifrar cómo lograr una rendición de cuentas horizontal fortalecida y la rendición de cuentas a la sociedad por parte de instancias gubernamentales.

¹⁶ Robert Behn, Rethinking Democratic Accountability, Washington, Brooking Institution Press, 2001, pp. 42s.

¹⁷ Guy B. Peters, La política de la burocracia, México, FCE, 1999.

En el mismo sentido, habría que cuestionarse cómo fortalecer el sistema de rendición de cuentas horizontal en un sistema político en el que el Congreso es proclive a la asimetría de información en razón de su escaso desarrollo de una memoria institucional, de la imposibilidad de la reelección de sus legisladores, y de su menor institucionalización. Asimismo, queda pendiente resolver cómo lograr que se dé una rendición de cuentas horizontal desde un Congreso institucionalmente consolidado, que a su vez rinda cuentas de los intereses a los que responde, y que permita que los funcionarios de la administración pública ejerzan su capacidad directiva para cumplir sus responsabilidades públicas.

Como explican López Ayllón y Mauricio Merino, la dimensión jurídica, que sumada a la dimensión política, hace posible la rendición de cuentas, enmarca la relación entre el actor o actores que está(n) obligado(s) a informar, explicar y justificar, su conducta, con respecto a su acción, ante un segundo actor o actores, el cual o los cuales está(n) facultado(s) para examinar esta conducta y “cuenta(n) con instrumentos para incidir en su comportamiento, vía sanciones o incentivos.”¹⁸ La obligación del primer actor, así como las facultades e instrumentos del segundo dependen de un entramado institucional y legal, “en el que cada actor del sistema [de rendición de cuentas] le rinde cuentas a otro(s) actor(es).”¹⁹

Para el Congreso se han identificado una serie de factores institucionales que incrementan la capacidad o bien incentivan a los legisladores a ejercer su facultad de supervisar al Ejecutivo en un sistema de autoridad dividida. En primer lugar, se ha notado que éstos atienden más el interés de sus electores si existe la figura de la reelección de los legisladores. Por ejemplo, Joel Aberbach destaca que el Congreso estadounidense tiene una capacidad mucho mayor para supervisar al Ejecutivo de ese país debido a la duración de los

¹⁸ Art. cit., p. 5.

¹⁹ Ibid., loc.cit.

legisladores clave en sus cargos, la cual es posible gracias a la posibilidad de su reelección.²⁰

En segundo lugar, la división del Congreso en comisiones y subcomisiones permite que sus miembros se especialicen y adquieran un interés temático al cual darle seguimiento; en tercera instancia y en conexión, la contratación de asesores profesionales que puedan desarrollar una carrera o experiencia en el Congreso permite a sus miembros tener mayores argumentos para seguir líneas temáticas, así como el desarrollo de redes formales e informales de información sobre la actividad gubernamental.

Y por último, es clara la relación entre la calidad y frecuencia de la supervisión legislativa y la existencia de entidades que apoyan la actividad del Congreso, como lo es la entidad de fiscalización superior, la oficina de presupuesto del Congreso, o los centros de investigación.

En este respecto, resalta que la Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno²¹ (GAO) de Estados Unidos ha sido clave como impulso dentro del Congreso a las actividades de supervisión.²² Sobre el papel de la entidad de fiscalización superior (EFS) en la rendición de cuentas es que versa buena parte de esta tesis.

La existencia de una EFS parece ser una respuesta también ante la discusión respecto a que la supervisión legislativa al Ejecutivo es reactiva y carente de sistematicidad. Se argumenta que los legisladores responden más bien a las demandas de la coyuntura, por ejemplo si surge algún escándalo o incidente respecto a un tema, o a las demandas de los grupos de interés organizados alrededor de temáticas específicas.²³

²⁰ Aberbach, *op.cit.*, p. 5.

²¹ *Government Accounting Office*, en inglés.

²² Joel Aberbach, *op.cit.*, pp. 11, 94, 193ss, y *passim*.

²³ *Ibid.*, pp. 129ss y 188.

Aunque esto parece inevitable en una instancia de representación política, y la completa sistematicidad y planeación sobre la supervisión legislativa no parece viable, la EFS puede incrementar la objetividad en esta actividad, sobre todo por medio de la sistematicidad de su acción.

Por otra parte, se ha comprobado que hay elementos “de contexto” que impulsan la supervisión legislativa, como la participación ciudadana o la escasez de recursos,²⁴ lo cual ofrece un incentivo a la primera y cobra relevancia en el entorno actual. Como lo explican López Ayllón y Merino, la dimensión política es la otra esfera en la que se da la rendición de cuentas, de la cual también depende su efectividad.²⁵

Finalmente, los contrapesos internos del gobierno en conjunto se han tratado de complementar con instituciones estatales de reciente creación, como las agencias investigadoras y de contraloría independientes impulsadas por la demanda, así como las fiscalías y la participación ciudadana en la administración estatal,²⁶ que funcionan como mecanismos transversales de rendición de cuentas. Para Ernersto Isunza,

La rendición de cuentas transversal son aquellos mecanismos que si bien son instituciones del Estado, están diseñadas y funcionan de tal forma que hunden sus raíces de manera explícita en la sociedad civil, a través de la presencia especialmente protegida de ciudadanos independientes y autónomos que no representan pero sí ejemplifican las cualidades del *ethos* ciudadano. Estamos hablando en el caso mexicano de los consejos ciudadanizados que, o bien tienen funciones directivas, como el Instituto Federal Electoral, o bien tienen comisiones consultivas y de control como en las comisiones gubernamentales de derechos humanos.²⁷

²⁴ *Ibid.*, p. 191.

²⁵ López Ayllón y Merino, *art.cit.*, p. 5.

²⁶ Jonathan Fox, “Sociedad civil y políticas de rendición de cuentas” *Perfiles Latinoamericanos*, 27 (2006) pp. 34-68.

²⁷ “Para analizar los procesos de democratización: interfases socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas” en Isunza y Olvera, *op.cit.*, p. 283.

Rendición de cuentas vertical. Es obvio entonces que el otro sujeto clave al cual los gobernantes deben rendir cuentas son los ciudadanos. Los mecanismos de rendición de cuentas políticos o verticales se basan en la receptividad de las autoridades a las preferencias del electorado, como se explica en el apartado siguiente. La democracia, por medio de la garantía a los derechos políticos de los ciudadanos, permite que se dé este tipo de rendición de cuentas. Ésta se compone de las acciones de la sociedad civil y de la competencia electoral.

En cuanto a la rendición de cuentas por la competencia electoral, o la posibilidad de los ciudadanos de sancionar a los gobernantes que califiquen como deficientes por medio de un cambio en su decisión en las urnas, el marco institucional por el que los ciudadanos le dan el mandato temporal de gobierno a las autoridades permite en sí mismo que aquéllos controlen a éstas. En otras palabras, la soberanía popular, por la que las autoridades deben representar los intereses de la ciudadanía, permite que ésta controle las actividades de aquéllas por medio principalmente de las elecciones.

Éstas constituyen un mecanismo regular por el que los ciudadanos pueden castigar a los gobernantes irresponsables o abusivos, en tanto les permite retirarles su voto a los partidos correspondientes y así quitarles su autoridad política. Asimismo, en las elecciones los ciudadanos pueden incentivar a los gobernantes responsables y receptivos a sus demandas por medio de la renovación de su voto a los partidos correspondientes.²⁸ Las elecciones pueden incluso permitir la efectividad de los mecanismos de rendición de cuentas horizontales en tanto permiten que una pluralidad de intereses estén representados en los organismos estatales respectivos.²⁹

²⁸ Guillermo O'Donnell, "Accountability horizontal", *La Política*, 4, pp. 161-188.

²⁹ Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz, "Social Accountability" en Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (eds.) *Enforcing the Rule of Law. Social Accountability in New Latin American Democracies*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 2006, pp. 3-33.

En congruencia, en un ámbito como el Congreso, en que la responsabilidad está dividida, y no es tan observable para la ciudadanía la actuación de los legisladores en lo individual, sería clave incentivar que sean éstos quienes busquen la atención de ésta y se hagan más claramente responsivos a ella, por medio de la posibilidad de su reelección en el Congreso.

Por otra parte, en lo que toca a las acciones de la sociedad civil para la rendición de cuentas vertical, concretamente se le llama rendición de cuentas social, y consiste en el monitoreo de las políticas y actividades gubernamentales, en la denuncia de las acciones irresponsables y del abuso de poder, que active los mecanismos legales o institucionales para que el gobernante irresponsable o abusivo reciba una sanción. La participación ciudadana para la rendición de cuentas emplea tanto herramientas informales (por ejemplo, la denuncia pública) como herramientas institucionales.³⁰

La participación ciudadana parte de la vigilancia y la transparencia e información sobre la probidad, la equidad y el desempeño estatal, no sólo para identificar los abusos de poder, sino también las oportunidades que permiten la influencia de la sociedad civil en los mecanismos de rendición de cuentas, a partir de la identificación de elementos específicos que incluyen los servicios y funciones del gobierno en sus distintos niveles (los servicios, las dependencias responsables, las condiciones de acceso y los funcionarios responsables); los programas y políticas específicos (obras públicas, promoción económica, desarrollo rural, etc.); hasta la información relativa al gasto gubernamental, con un desglose tal que permita conocer el destino final de los recursos públicos, así como los resultados de las acciones públicas.

Como lo explica Jonathan Fox, “para ser efectivas, las estrategias de la sociedad civil para la rendición de cuentas precisan de información confiable sobre hacia dónde exactamente dirigir sus campañas de incidencia. [...] Los estrategas del interés público

³⁰ Ibid., loc. cit.

deben saber dónde se tomaron las decisiones, porque de otro modo, sus esfuerzos estarán mal dirigidos.”³¹ Asimismo, de forma indirecta, la supervisión e incidencia por parte de la sociedad civil organizada y de la ciudadanía en general para la activación de los mecanismos de rendición de cuentas horizontal es fundamental para el funcionamiento de éstos.³²

De forma más extensiva, el modelo de rendición de cuentas según lo describen Merino y López Ayllón depende de un entorno político democrático, en el cual los ciudadanos puedan ejercer sus derechos fundamentales “en cualquier momento y por todas las vías jurídicas y políticas a su alcance.”³³ Son los ciudadanos los que impedirán que la relación entre los actores que llaman a rendir cuentas y los que lo hacen “se justifique solamente a sí misma, de espaldas al espacio público democrático, o peor aún, que se convierta en una trampa burocrático autoritaria.”³⁴

En una democracia es lógico aspirar a la existencia de un círculo virtuoso en el que la gestión pública por parte de directores (Ejecutivo) y supervisores (principalmente los Legisladores y el poder Judicial) sea vigilada por la ciudadanía mediante diversas vías, y que a su vez el ejercicio de los derechos políticos de esta ciudadanía se incentive mediante la educación cívica y el apoyo a las distintas formas de organización ciudadana, como contrapeso y respuesta a los tres poderes. Asimismo, un candado ante el riesgo de reforzar el clientelismo o de que grupos poco representativos asuman el control de la toma de decisiones es fortalecer los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas directos (de los ciudadanos como usuarios de los servicios), así como de fiscalización sobre la equidad en el acceso a los bienes y servicios públicos en el ámbito local, por ejemplo.

³¹ Fox, art.cit., pp. 58s.

³² Instituto Federal Electoral, La organización ciudadana en la gestión pública municipal, México, IFE, 2000.

³³ López Ayllón y Merino, art.cit., p. 6.

³⁴ Ibid, loc.cit.

Rendición de cuentas de cumplimiento y de desempeño

Como dije antes, otro eje de análisis sobre la rendición de cuentas es el objeto sobre el que los gobernantes deben rendir cuentas, el cual comprende tanto el ejercicio de sus facultades como los recursos públicos que emplean, es decir, por un lado, se rinden cuentas sobre las decisiones que toman como servidores públicos, sobre los procedimientos que siguen para hacerlo, sobre la equidad en la provisión del servicio público, así como sobre el uso de los recursos que se les asignan. Por otro lado, los gobernantes rinden cuentas sobre los resultados que obtienen en el ejercicio de sus funciones.³⁵

Rendición de cuentas de cumplimiento. En primer término, el cumplimiento de la normatividad es la materia básica sobre la que se requiere que los gobernantes rindan cuentas en una democracia. De acuerdo a la caracterización de Robert Behn, las materias principales sobre las que los gobernantes han de cumplir leyes, reglamentos o acuerdos son el manejo financiero, - el manejo de los recursos públicos-, y sobre algunas otras normas de la vida democrática, como la justicia,-la equidad en el tratamiento a los ciudadanos-, o el uso del poder, -los límites a la discrecionalidad y el respeto a la leyes por parte de los gobernantes-.³⁶

Rendición de cuentas de desempeño. El desempeño como objeto sobre el que los funcionarios rinden cuentas se puede entender como la medida en que proveen servicios de calidad y resuelven problemas públicos.³⁷ Los servidores públicos responden a las

³⁵ López Ayllón y Merino, art.cit., p. 17 y Bruce L. R. Smith, “Major Trends in American Public Administration”, 1940-1980” en Bruce L. R. Smith y James D. Carroll (eds.), Improving the Accountability and Performance of Government, Washington DC, Brookings Institution, 1982, p. 3; y Elmer B. Staats, , “Governmental Performance in Perspective: Achievements and Challenges”, en Smith y Carroll, op. cit., p. 2.

³⁶ Op.cit., pp. 6-9.

³⁷ Cerdán, Alonso y Alejandro González, “Marco teórico y analítico de la investigación” en Alejandro González (coord.,) Gobernar por Resultados. Implicaciones de la política de evaluación del desempeño del gobierno mexicano, México, GESOC A.C., 2008, p. 27.

preferencias y necesidades de los ciudadanos, renuevan en el cargo su mandato y mantienen la confianza de la población al proveer servicios y productos de calidad, y al solucionar problemas públicos.³⁸

El énfasis sobre el desempeño se ha renovado en las últimas décadas en la literatura de la administración pública, así como en las reformas que han hecho principalmente gobiernos anglosajones. En términos generales, se plantea incrementar el énfasis en el desempeño, a cambio del incremento de la capacidad de decisión de los funcionarios de alto rango y como un requisito para el funcionamiento del modelo de gestión descentralizado, en el cual la estructura administrativa se adelgaza y se enfoca primordialmente en la alta dirección gubernamental, a la vez que la implementación de las políticas se transfiere a agencias administrativas públicas descentralizadas, independientes.³⁹

Mientras el control de la regularidad se refiere a “la relación de equilibrio más deseable entre ingresos y gastos,” la evaluación se refiere a la eficiencia con la que se realizan los gastos y al cumplimiento de los objetivos propuestos, en función de los recursos públicos destinados a conseguirlos.”⁴⁰

Si bien la prioridad para esta evaluación ha sido en muchas ocasiones el equilibrio financiero, su introducción también se ha reflejado en la creación de compromisos con el usuario-ciudadano, por medio de cartas al ciudadano y de la competencia entre unidades proveedoras de servicios por la calidad de los mismos.⁴¹

Más aún, la evaluación de desempeño permite a los funcionarios aprender sobre la efectividad de los cursos de acción que han tomado y adecuar sus medios y resultados, asimismo, provee información para la toma de decisiones.⁴² Incluso, la evaluación de los resultados puede favorecer la continuidad de los programas públicos en los cambios de

³⁸ Kelly, Mulgan y Muers, art. cit., p. 10.

³⁹ Cerdán y González, art.cit., pp. 28s.

⁴⁰ López Ayllón y Merino, art. cit., p. 21.

⁴¹ Luis Aguilar, Gobernanza y gestión pública, México, FCE, 2006., p. 167.

⁴² María del Carmen Pardo, “La evaluación gubernamental: prioridad política de 1982 a 1988” en José Luis Méndez, Lecturas básicas de administración y políticas públicas, México, Colmex, 2000, p. 248.

gobierno. En México un ejemplo claro de lo anterior ha sido el programa de desarrollo social Progresá del gobierno de Ernesto Zedillo, que, por los resultados mostrados legitimó la continuidad de sus principios, si bien no de su nombre, durante los gobiernos panistas de Fox y Calderón.

Así, independientemente de los modelos de administración pública que han enfatizado distintos objetos sobre los cuales los gobernantes deben rendir cuentas, el hecho es que la rendición de cuentas no se puede limitar ni a un elemento ni a otro: es necesario tanto evitar las desviaciones presupuestales y el déficit público mediante el control del ciclo presupuestal, como asegurar que las actividades gubernamentales se apeguen a la ley. De la misma manera, es indispensable contar con la información adecuada para tomar decisiones estratégicas sobre la orientación que debe llevar el gasto, así como conocer los costos de los programas en relación con sus resultados.⁴³

No obstante, el resultado negativo de un programa público no es enteramente atribuible al funcionario, ya que incluso cuando éste realizó sus actividades correctamente pueden no producirse los resultados o impactos deseados.⁴⁴ De esta manera, la sanción al funcionario no se sigue forzosamente de un mal resultado de política, a diferencia del caso un manejo inadecuado de los recursos públicos. La sanción a los funcionarios por un resultado o impacto insuficiente tenderá a derivar en que éstos simulen buenos resultados o en el mejor de los casos en que se paralicen y suspendan la innovación en su actividad.⁴⁵ Incluso en los casos en los que el fracaso en la obtención de los resultados públicos se puede atribuir únicamente al gobierno, las fallas de desempeño generalmente son a causa de fallas organizacionales, no de individuos en concreto.⁴⁶ Por estas razones, no es conveniente enfatizar la dimensión de exigencia en la rendición de cuentas de desempeño.

⁴³ López Ayllón y Merino, art. cit., p. 22.

⁴⁴ Behn, *op. cit.*, p. 16.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 19.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 69.

Particularmente cuando se rinden cuentas al Congreso sobre el desempeño, existe el riesgo de que los esfuerzos de los funcionarios públicos se vean denostados o desechados por la oposición en razón de intereses meramente partidistas, personalistas, o, incluso, en defensa de los intereses de poderes fácticos, sobre todo si hay carencia de supervisión sobre y rendición de cuentas por parte del legislativo.

La inclusión más profunda de los criterios de desempeño como parte de la materia que supervisan los legisladores puede desembocar en que éstos trasciendan sus funciones y limiten la facultad de los funcionarios para ejecutar la política pública. Al observar el desempeño de los servidores públicos, así como al ejercer su mandato sobre ellos, se parte de que legisladores dictan los estatutos generales (medios y fines) para la ejecución de las políticas públicas. No obstante, resulta inevitable que los legisladores busquen incidir en o supervisar la micro gestión o los objetivos concretos de política, como un medio para aumentar su poder, si bien el alcance real de intervención de los políticos dependerá de la capacidad de gestión política de los funcionarios.⁴⁷ La intervención excesiva de los legisladores en el proceso administrativo, vinculada aquí con su supervisión del desempeño, puede también incrementar el temor de los funcionarios a la innovación que les permita mejorar este desempeño⁴⁸, y, nuevamente, fomentar que simulen.

Por esto es que los legisladores pueden desempeñar un papel más constructivo en la mejora del desempeño de las políticas y los programas si continúan dirigiéndose a sus líneas más generales y estratégicas, así como a grupos interrelacionados de políticas; si consideran un horizonte de tiempo más largo para que los programas alcancen sus objetivos; si establecen expectativas más realistas para las políticas públicas; así como si proveen al Ejecutivo con la autoridad y los recursos necesarios para realizar estas

⁴⁷ Mark Moore, Gestión estratégica y creación de valor en el sector público, Madrid, Paidós, 1998, pp. 176-187.

⁴⁸ Smith, art. cit., p.3.

expectativas, o bien, revisan éstas de forma que haya congruencia con los medios disponibles y proporcionados para su consecución.⁴⁹

Por su parte, es natural que los operadores de las políticas públicas busquen incrementar su control sobre éstas, así como evitar que se dé a conocer que hubo un resultado de política pobre, por ejemplo, por medio de la difusión insuficientemente precisa, completa o veraz de resultados de las evaluaciones, o sin la explicación de los métodos empleados. En el caso de México, esta realidad se ha retratado en el análisis de la organización GESOC, Gestión Social y Cooperación, A. C., la cual monitorea la implantación de la política de evaluación de desempeño del gobierno federal: en el primer año de implantación sería del Sistema de Evaluación de Desempeño, GESOC encontró un porcentaje muy importante de programas incluidos en el Programa Anual de Evaluaciones en los cuales los indicadores no consideran las dimensiones de evaluación suficientes, o bien no incluyen información sobre los avances en varios de los indicadores.⁵⁰

La transparencia y definición de los sistemas de evaluación de desempeño es indispensable para el aprendizaje sobre la efectividad de diferentes cursos de acción, para el empleo adecuado de los recursos públicos, así como para la rendición de cuentas sobre el desempeño: en principio, la comprensión por parte de los organismos supervisores y de la población de los sistemas de evaluación y de los resultados de las evaluaciones implican que los ejecutores de las políticas definan objetivos y metas concretas y factibles en función de las expectativas públicas, así como de indicadores y métodos de evaluación adecuados.⁵¹

En congruencia, la calidad de la supervisión legislativa puede promoverse mediante el desarrollo de las competencias de los legisladores para el manejo de temas concretos de política, así como por medio del fortalecimiento de entidades con cierto grado de autonomía

⁴⁹ *Ibid.*, p. 27.

⁵⁰ Véanse los reportes sobre el Índice de Desempeño de los Programas Públicos. Resumen Ejecutivo disponible en <http://www.gesoc.org.mx/cargas/revf.pdf>, visitado por última vez el 21 de diciembre de 2009, pp. 12-16.

⁵¹ Kevin Kearns, *Managing for Accountability*, Jossey Bass Public Administration Series, 1996, pp. 197. Cit. en Behn, *op.cit.*, p. 128.

que apoyan la actividad del Congreso en llamar a rendir cuentas de manera sistemática. La entidad de fiscalización superior, como órgano técnico con cierta autonomía del vaivén político, puede ser el medio para promover la calidad de la rendición de cuentas de los organismos públicos hacia el Congreso.

Los organismos profesionales en el Congreso pueden contribuir al diálogo sobre los resultados de la acción pública, si bien el hecho de que éstos asuman el papel de fiscalización de resultados implicaría duplicar la labor de los mecanismos de evaluación del desempeño dentro del Ejecutivo. Dado que el papel de la EFS ha consistido en la fiscalización del cumplimiento, entre las tendencias que buscan la mejora del desempeño en la administración pública se encuentran objeciones en cuanto a la capacidad de la entidad para medir el desempeño y las capacidades administrativas, así como en cuanto al efecto que su acción puede tener en cohibir a los funcionarios públicos ante posibles denuncias de fallas en el desempeño.⁵² No obstante, como se verá más adelante, hay ejemplos muy interesantes en la experiencia internacional de las formas en la que las EFS pueden reinventar su papel y asumir funciones en las que puedan contribuir a la rendición de cuentas de desempeño, especialmente por medio de variaciones específicas de auditorías de este tipo.

Asimismo, el funcionamiento de la rendición de cuentas de desempeño se puede mejorar mediante la observación por parte de la ciudadanía, en particular mediante las acciones de seguimiento de la sociedad civil organizada como la que se menciona arriba, puede contribuir a apuntar áreas de política en las que los servidores públicos desperdician recursos, los beneficios de un programa se adjudican de acuerdo a criterios políticos, etc. Además, la responsabilidad que el Congreso tiene de rendir cuentas hacia la ciudadanía se

⁵² John Glynn, "Performance Auditing and Performance Improvement in Government: Public Sector Management Reform, Changing Accountabilities and the Role of Performance Auditing", en OCDE, op.cit., 1996, pp. 125-138; y Michael Barzelay, "Performance Auditing and the New Public Management: Changing Roles and Strategies of Central Audit Institutions", en Performance Auditing and the Modernization of Government, OCDE, Paris, 1996.

puede promover mediante el fortalecimiento de los mecanismos correspondientes, entre otros, por medio del establecimiento de compromisos por parte de los propios legisladores,⁵³ así como mediante la acción directiva que fortalezca la educación cívica y abra más canales para la participación democrática organizada.

Tensión entre los principios que sustentan la rendición de cuentas de cumplimiento y de desempeño. En general, puede haber una tensión entre los mecanismos para ambos tipos de rendición de cuentas, dado que la rendición de cuentas sobre el cumplimiento puede limitar que el funcionario ponga en práctica algunas de las acciones necesarias para mejorar su desempeño. Mientras aquélla responde a la visión del gobierno como una maquinaria burocrática y enfatiza la necesidad de que los funcionarios y los programas se adecuen a estándares y normatividades, estos elementos pueden obstaculizar la mejora del desempeño de los funcionarios.⁵⁴

No obstante, y más aún en contextos como los de América Latina, en los que la práctica dista sustancialmente de lo establecido en el papel en términos de procesos de control básicos y del ejercicio del presupuesto, la rendición de cuentas de cumplimiento no puede darse por sentada. Para mejorar el desempeño del gobierno, debe haber un piso mínimo de apego a la normatividad.⁵⁵

Para que la calidad de las instituciones mejore y se basen en el desempeño, el prerequisite es que en el aparato gubernamental se cuente con una burocracia weberiana, proveniente de un servicio público profesional; con las competencias básicas de dirección,

⁵³ Behn, *op. cit.*, p. 127.

⁵⁴ Barzelay, *art.cit.*, 1996, pp. 15-57.

⁵⁵ Allen Schick, "Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand's Reforms", *The World Bank Research Observer*, 13 (1998), pp. 123-131; y Aguilar, *op.cit.*, *passim*.

formulación, regulación y control de las políticas públicas; impersonal; meritocrática, apegada a las leyes.⁵⁶

Al final, además de las medidas que se tomen para mejorar el desempeño de los programas y las políticas, una condición de la democracia es que el gobierno respete las leyes, se conduzca con honestidad, no discrimine a sus ciudadanos, sea transparente y rinda cuentas sobre ello.⁵⁷

Como argumenta Allen Schick:

A pesar de lo anticuado que pudieran parecer los controles externos, son las bases sobre las que se construye un sector público formal, basado en reglas y honesto. La operación en un ambiente controlado por el exterior es una fase esencial en el proceso para desarrollar [un sector público moderno]. Este ambiente les da a los administradores las habilidades para administrar por sí mismos, construye confianza entre los auditores externos y los funcionarios de línea, así como entre los ciudadanos y el gobierno; asimismo, incentiva a los administradores a internalizar una ética pública de conducta correcta.⁵⁸

Además, si bien es necesario flexibilizar algunas normas y eliminar algunas otras que resulten innecesarias y limiten la autonomía y la innovación de los funcionarios, buena parte del resto continuarán respondiendo a una razón, sobre todo las que abonan a la probidad de los funcionarios. Como lo explica Robert Behn:

Cada regla se diseña para asegurar la rendición de cuentas sobre un aspecto específico del manejo financiero o la equidad. Los defensores de intercambiar el desempeño por la flexibilidad asumen (aunque sólo implícitamente) que la gran mayoría de las reglas tienen poca legitimidad. Sin embargo, cada una de las reglas se creó para evitar la repetición de un vacío muy específico en la rendición de cuentas sobre el manejo financiero y la equidad. Ninguna regla se creó con el fin de afectar el desempeño de una entidad pública. [O a ello habría que aspirar.] ¿Por qué habría que relegar [o alejar] a algunos servidores públicos de su responsabilidad de

⁵⁶ Aguilar, *op.cit.*, p. 203.

⁵⁷ *Op.cit.*, pp. 137s.

⁵⁸ Schick, *art.cit.*, p. 130.

manejar los recursos adecuadamente, o de tratar de forma equitativa a sus empleados y a los ciudadanos?⁵⁹

Por otra parte, en lo que se refiere a la rendición de cuentas horizontal de cumplimiento, en particular a la supervisión legislativa, también será necesario que haya comprensión de las diferencias entre el desempeño y el cumplimiento, así como una congruencia mayor entre las reglas que se imponen y los resultados que se exigen a los funcionarios. Asimismo, claro está, es necesario que los legisladores asuman responsabilidad por lo que exigen y defienden.

Complementariedad de los sistemas de supervisión del gobierno.

La diversidad de controles, -ante los ciudadanos, los políticos electos y los representantes formales y no formales de la sociedad-, que se puedan tener sobre la responsabilidad del servidor público pueden incrementar la rendición de cuentas al ciudadano en tanto estén coordinados, y mantengan un nivel mínimo de objetividad.⁶⁰

Específicamente, la evaluación de desempeño y el control interno en la administración pública (AP) (de cumplimiento y de desempeño), así como los mecanismos de rendición de cuentas horizontal y social se pueden dar por mecanismos y actores específicos, cada uno destinado a un objetivo necesario por sí mismo, pero que sólo de forma coordinada no se obstaculizarán entre sí, y no duplicarán sus distintas funciones.⁶¹ Si bien la fragmentación, multiplicación y desconexión entre los muy distintos actores involucrados en los procesos de rendición de cuentas “es muy probable”,⁶² existen mecanismos que facilitan su coordinación. Por ejemplo, como veremos más abajo, es el caso de las auditorías por parte de la EFS del Congreso a los sistemas de información del

⁵⁹ *Op.cit.*, p. 131.

⁶⁰ Aguilar, *op.cit.*, p. 208.

⁶¹ Barzelay, *art.cit.*, 1996.

⁶² López Ayllón y Merino, *art.cit.*, p. 3.

aparato de control interno del Ejecutivo, así como la supervisión a la política de evaluación de desempeño.

Si bien existen mecanismos diversos para la supervisión por parte del Legislativo en un sistema de división de poderes, como uno de los pasos necesarios para lograr rendición de cuentas horizontal, uno de los más formales y acabados es la figura de la auditoría, generalmente a cargo de la entidad de fiscalización superior.

La auditoría a su vez se emplea al interior de la administración pública, como lo hacen en el caso de México los Órganos Internos de Control (OIC), con el fin de promover una AP legal, homogénea, honesta y transparente. Para lograr el control de los funcionarios, la entidad de fiscalización interna aplica sanciones y acciones correctivas. Por su parte, en una categoría diferente en cuanto a los métodos utilizados y los fines perseguidos, se encuentra la evaluación al interior de la administración pública.

La auditoría es diferente de la evaluación. En primera instancia, si bien habría posterior evolución en sus métodos, -sobre todo los de la auditoría-, los orígenes de una y otra son completamente diferentes: la auditoría en general viene de la tradición de la contabilidad en el s. XIX, de forma que su objetivo fue primariamente verificar si los registros eran congruentes con los estándares definidos en términos del uso de los recursos.⁶³

Por su parte, la evaluación como disciplina formal se desarrolla después de la Segunda Guerra Mundial, en los años sesenta, como respuesta a la creciente complejidad de los programas sociales y a la necesidad de información sobre ellos. No obstante, a diferencia de la auditoría, la evaluación se comenzó a aplicar en áreas muy disímiles y creció a partir de disciplinas muy diferentes, por lo cual su método en general se dirige a la

⁶³ Roger A. Brooks, "Evaluation and Auditing in State Legislatures. Meeting the Clients Needs" en Eleanor Chelimsky y William Shadish (eds.), Evaluation for the 21st Century, Thousand Oaks, Londres y Nueva Delhi, Sage Publications, 1997, p. 112

identificación del concepto, diseño, puesta en práctica o utilidad de los programas de intervención social con base en los procedimientos de investigación social.⁶⁴

Tanto la evaluación como la auditoría, particularmente la que realiza la EFS, tienen ventajas particulares: por un lado, la evaluación destaca porque, como lo explican Chelimsky y Summa, el evaluador tiende a gozar de mayor libertad para definir los marcos teóricos y para ubicar los análisis particulares en problemas teóricos más generales. Esto se explica en tanto la evaluación tiende a hacerse por evaluadores externos, por consultorías con personal con competencias académicas, e incluso por universidades; además, porque la evaluación da cabida para elementos más cualitativos, de forma que se puede ajustar como un traje a la medida. Esto, claro está, si las entidades públicas que solicitan la evaluación lo permiten. Por otro lado, las auditorías a cargo de una EFS se pueden realizar de forma más o menos sistemática, y pueden cubrir sectores y temas particulares por un periodo de tiempo.⁶⁵

Si estos mecanismos se analizan de acuerdo a sus ejecutores, en el marco del control al interior de la AP, la auditoría interna busca verificar el cumplimiento de reglas y procedimientos por parte de los funcionarios, con el objetivo de promover su apego a éstos, así como su probidad. Para ello, la auditoría interna busca mejorar la calidad y oportunidad de los mecanismos de control de los recursos y procedimientos al interior de las dependencias, -producción, registro y salvaguarda de la información contable y administrativa, así como detección del fraude y el error-, de forma que se provea “garantía razonable de que no ocurrirán desviaciones, y que si ocurren, se revelarán y se reportarán a

⁶⁴ Ibid., loc.cit.

⁶⁵ Christopher Pollitt y Hilka Summa, “Performance Auditing. Travelers’ Tales”, en Chelimsky y Shadish, op. cit. p. 91.

las autoridades apropiadas”.⁶⁶ En congruencia, la frecuencia de la auditoría depende de qué tan vulnerable es un recurso dado en términos de fraude y error.

Por su parte, las evaluaciones de resultados al interior del Ejecutivo en general buscan el aprendizaje sobre la efectividad de los cursos de acción pública tomados, así como sustentar la toma de decisiones y la planeación de los programas y políticas con base en el logro de sus objetivos de diseño.

Mientras tanto, la auditoría externa, como instrumento para la rendición de cuentas horizontal, es la auditoría tradicional, la cual revisa el apego a procesos de trabajo estandarizados en el manejo de transacciones y en el desempeño de tareas,⁶⁷ es decir, si se cumplen las bases de una burocracia funcional. De manera genérica, puede “revelar desviaciones de los estándares aceptados y violaciones a los principios de legalidad, eficiencia, eficacia y administración financiera lo suficientemente temprano para hacer posible la acción correctiva de casos individuales, para hacer responsables a aquellos que deben rendir cuentas, para obtener resarcimiento o compensación o para tomar pasos para prevenir o al menos dificultar esas desviaciones.”⁶⁸ La autonomía y competencias que requiere la ejecución de estas auditorías para gozar de credibilidad son alcanzables por entidades profesionales de apoyo al Congreso con autonomía técnica y de gestión, creadas especialmente para realizarlas, las EFS.

Las auditorías externas se dividen principalmente en las de regularidad, financieras y las de desempeño:

⁶⁶Harry Havens, “Management Controls, Audit and Evaluation”, en Salvatore Schiavo, *Managing Government Expenditure*, Asian Development Bank, 1999, p. 10.

⁶⁷ Michael Barzelay, “Central Audit Institutions and Performance Auditing”, *Governance*, 10 (1997), p. 239.

⁶⁸ INTOSAI (Organización Internacional de las Entidades de Fiscalización Superior), *The Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts*, 1977, p. 3. (Disponible en el sitio: <http://www.intosai.org/blueline/upload/limadeklaren.pdf>, visitado por última vez el 15 de marzo de 2009)

1. La auditoría de regularidad, de forma similar a la auditoría interna, busca identificar irregularidades en el uso de los recursos públicos y vacíos en los sistemas administrativos, para asegurar la integridad de la organización y su efectividad en la puesta en práctica de las decisiones presupuestarias. Esta auditoría tiene un sentido de prevención de desviaciones futuras (como el cuarto momento clave en la rendición de cuentas), más que de sanción de las pasadas, por lo cual será más eficaz si se enfoca en una estrategia coordinada con el Ministerio de Finanzas y con las unidades de auditoría interna de las dependencias para robustecer los controles administrativos que previenen las irregularidades y el dispendio en el gasto público.⁶⁹
2. De manera semejante, la auditoría financiera verifica la validez del informe de cuenta pública a partir de una muestra de información, o, más efectivamente, con base en la revisión de los controles administrativos y los sistemas que subyacen los reportes.⁷⁰ En cuanto a su método, en esta auditoría el auditor puede aplicar técnicas similares a las de la auditoría de regularidad, es decir, el diseño de reglas empíricas, la codificación de estándares ante los cuales confrontar la práctica, o la selección de mejores prácticas.⁷¹

Cabe destacar que la verificación del ejercicio presupuestal es uno de los fines que motivó la función de fiscalización superior, lo cual es comprensible dado que el presupuesto refleja las prioridades gubernamentales. Por tanto la revisión presupuestal para comprobar que el gobierno satisfizo sus obligaciones en el gasto (es decir, para el descargo del gobierno) es prioritaria para la rendición de cuentas horizontal, y en conexión, para aumentar la confianza entre poderes, disminuir su asimetría de información y abrir el debate público sobre las decisiones del gobierno.⁷²

⁶⁹ Havens, art.cit., p. 10.

⁷⁰ Ibid., loc.cit.

⁷¹ Barzelay, art.cit., 1996.

⁷² Carlos Santiso, "Parlamentos y presupuestos, la economía política del control presupuestario en América Latina", Revista Internacional de Presupuesto Público, 62 (2006). (Disponible en el sitio

3. En lo que concierne a la auditoría de desempeño, ésta busca evaluar si los programas se hacen de la mejor forma posible para la consecución de sus objetivos.⁷³ Estas auditorías tienen por efecto la recomendación y a su vez se subdividen principalmente en la auditoría a la economía y eficiencia en la gestión financiera de los recursos públicos (*Value for Money*), la auditoría sobre la eficacia de los programas y las políticas, la auditoría sobre el desempeño en la capacidad de gestión, la auditoría al sistema de la información de desempeño y a la información del desempeño, la revisión de mejores prácticas, la evaluación de riesgo y la revisión general de gestión.

3.1. Las auditorías de eficiencia determinan si los insumos de política se transforman en productos de forma óptima con base en la evaluación de las funciones organizativas, los procesos y los elementos programáticos. Es decir, que estas auditorías de desempeño no rebasan el ámbito administrativo hacia lo político en tanto no implican un juicio acerca de la *efectividad* de las políticas y se pueden conducir bajo la misma técnica que la auditoría de regularidad, sin que sea necesaria la intervención de personal con competencias diferentes.⁷⁴ Por ello, las auditorías de eficiencia son las que más comúnmente realizan las EFS.⁷⁵

3.2. La auditoría de eficacia, por su parte, trasciende la verificación y lleva a un juicio instrumental de la efectividad general de un programa, de la mejor forma de ejecutar una política o programa dado, o del valor de sus resultados, -por ejemplo, a partir de un estándar como los objetivos programáticos o las condiciones de línea base.⁷⁶ La auditoría de eficacia en su forma más compleja, la auditoría de impactos, en general revisa si el uso y distribución de los recursos, los productos,

<http://www.asip.org.ar/es/areas/publica/cuerpo.php?pagina=.../es/revistas/62/index.php>, visitado por última vez el 17 de marzo de 2009.)

⁷³ Barzelay, art.cit., 1996.

⁷⁴ *Ibid.*, loc.cit.

⁷⁵ Barzelay, art. cit. 1997, p. 241.

⁷⁶ Barzelay, art.cit., 1996.

los resultados o efectos mayores, y los impactos reales de las políticas coinciden con lo planeado.⁷⁷

Dada la complejidad de estos objetivos, la auditoría de eficacia⁷⁸ difícilmente se puede apegar a reglas y estándares ideales, más bien la metodología dependerá del caso.⁷⁹ En otras palabras, las herramientas típicas de la auditoría de desempeño, que consisten en la revisión de la adecuación de los programas a reglas generales, definitivamente no son adecuadas para revisar la efectividad de los programas particulares: si éstos se hicieran conforme a reglas generales de desempeño correrían gran riesgo de no responder a las necesidades reales de la ciudadanía. Más bien parece entonces que “no hay una forma ideal de operación para realizar auditorías de desempeño”, sino que éstas se han de realizar como “un traje a la medida.”⁸⁰ Por ello, de acuerdo a Barzelay, esta auditoría se considera en ocasiones muy similar a una evaluación.⁸¹

No obstante, a diferencia del evaluador, las técnicas que utiliza el auditor en la práctica tienden a parecerse más a una inspección que a una investigación social, ya que en general se busca el apego a reglas generales respecto de las cuales medir la acción pública, y se percibe a los funcionarios como un conjunto de especialistas que adaptan procedimientos y políticas a la medida, los cuales deben seguir los funcionarios de línea bajo la supervisión de sus superiores jerárquicos.⁸² Este grado de rigidez chocaría con la lógica que conlleva dar mayor autonomía a los funcionarios o descentralizar la ejecución de las políticas, elementos que pueden verse como vías para mejorar el desempeño de la acción pública.

⁷⁷ Schedler, Kuno, “...And Politics? Public Management development in the light of two rationalities”, *Public Management Review*, 18 (2003), pp. 533-550.

⁷⁸ A la cual nos referiremos aquí como una auditoría más compleja que la auditoría de *Value for Money*, la cual revisa la economía, eficiencia y eficacia de la *gestión financiera*.

⁷⁹ Barzelay, art.cit., 1996.

⁸⁰ Barzelay, art. cit. 1997, pp. 251; y Pollitt y Summa, art.cit., p. 90.

⁸¹ Barzelay, art. cit. 1997, p. 242.

⁸² Barzelay, art.cit., 1996; y Barzelay, art. cit., 1997, pp. 241s.

Incluso cuando se apliquen métodos de investigación social, la auditoría de eficacia tendrá en general menor rigor que la evaluación.⁸³ Ante la diversidad de programas y materias de acción pública, la realización de auditorías de eficacia particulares a manera de evaluación requeriría que la EFS contara con una cantidad de especialistas exorbitante.

De esta forma, la emisión de juicios acerca de las políticas por parte de la EFS puede minar la credibilidad de ésta, dado que aparecerá como una posición política del auditor ante las limitaciones metodológicas de la auditoría de eficacia, y, particularmente para las auditorías de impactos, dado que éstos rebasan el control del funcionario público.⁸⁴ Incluso, las auditorías de eficacia pueden afectar el desempeño de las políticas, dado que la denuncia de las fallas puede provocar la parálisis y recelo de los funcionarios, y puede limitar su aprendizaje.⁸⁵ Por estas razones, las auditorías de eficacia deben verse con cautela.

3.3. Un punto medio que permite a las EFS contribuir a la orientación a resultados del gobierno más eficazmente está entonces en la auditoría sobre el desempeño en la capacidad de gestión, la cual implica una evaluación sobre si la entidad auditada tiene la capacidad de gestionar sus programas y procesos de forma eficiente y eficaz. Algunos elementos que se pueden evaluar es si la entidad auditada de hecho presupuesta sus acciones en congruencia con los resultados obtenidos, de acuerdo a lo solicitado por el Departamento del Tesoro o la entidad correspondiente; si aquélla evalúa de forma “rutinaria y competente” la efectividad

⁸³ Barzelay, art. cit., 1997, pp. 241 s.

⁸⁴ Ibid., p. 251; y L. Denis Desautels, “Evaluation as an Essential Component of Value for Money” en Chelimsky y Shadish, op.cit., p. 247.

⁸⁵ Barzelay, art.cit., 1996.

de sus programas, o bien, si ha desarrollado un sistema de gestión del desempeño eficiente.⁸⁶

3.4. De igual manera, las auditorías a la información de desempeño son útiles para procesar la información que generan las entidades auditadas, así como para verificar su precisión y contribuir también a la orientación a resultados del gobierno.⁸⁷ Este tipo de auditoría también es clave para la coordinación entre el poder Ejecutivo y el Legislativo, dado que permite que éste tenga una mejor comprensión de la información y de cómo se genera, y le permite aportar incluso elementos para que la política de evaluación refleje el grado en que los programas resuelven problemas públicos.

La realización eficaz de las auditorías sobre la capacidad de gestión, así como sobre la información de desempeño, dependerá de que la EFS cuente con personal con competencias de investigación en ciencias sociales, que comprendan la dinámica y tengan experiencia en la metodología de una evaluación, más cercanas a la consultoría de gestión que a la contabilidad gubernamental. En segundo lugar, este tipo de auditorías implica que la misión de la EFS se amplíe y busque no sólo una práctica administrativa honesta, sino también una gestión buena. Más aún, en tercera instancia, las auditorías de desempeño en general requieren que la EFS ejecutora tenga credibilidad razonable sobre su objetividad.⁸⁸

Finalmente, si goza de la credibilidad, competencias y experiencia suficientes, el repertorio de la EFS se puede extender a tipos de auditoría menos agresivas que la auditoría de eficacia, pero que se encuentran un paso más allá que las auditorías sobre el desempeño en la capacidad de gestión y a la información de desempeño:

⁸⁶ Barzelay, art. cit., 1997, pp. 243ss.

⁸⁷ *Ibid.*, p. 245.

⁸⁸ Havens, art.cit., pp. 15ss.

- Una de ellas es la revisión de mejores prácticas, la cual identifica los métodos y procedimientos que permiten que una determinada agencia desempeñe mejor su tarea para una misma función,⁸⁹ - por lo cual es más aplicable respecto de una administración descentralizada-.

- Otra forma posible es la evaluación de riesgo, cuyo objetivo es informar la toma de decisiones a partir de la documentación, en consideración de la experiencia en programas similares previos, de las posibles deficiencias que un programa actual puede tener si sus líneas de operación no cambian.⁹⁰

- Por último, las revisiones generales de gestión son muy similares a las auditorías de capacidad de gestión, pero son cualitativamente más profundas y de mayor extensión porque buscan las causas de las deficiencias de gestión de varias responsabilidades o áreas gubernamentales.

La entidad de fiscalización superior como actor clave para la rendición de cuentas horizontal.

Como se ha mencionado a lo largo de este capítulo, la EFS es una institución que, de cumplir con ciertas premisas de autonomía y credibilidad, puede contribuir a la objetividad de la acción del Congreso para llamar a rendir cuentas a otros actores gubernamentales. Asimismo, en relación con la rendición de cuentas de desempeño, una EFS objetiva y con cierto nivel de autonomía tiene el potencial de atemperar la dimensión de exigencia de la rendición de cuentas al pedir cuentas sobre los resultados o el impacto. Además, la EFS puede emplear instrumentos de auditoría de desempeño que no intervengan en la materia de los ejecutores de las políticas, como se explicó en el apartado anterior. Finalmente, la

⁸⁹ Barzelay, art. cit. 1997, p. 245.

⁹⁰ Ibid., loc. cit.

entidad puede emplear instrumentos que promuevan la coordinación de la supervisión externa con el aparato de control interno, así como con la política de evaluación de desempeño, con lo cual puede contribuir a que sea menos abrumadora para los servidores públicos la obligación de responder a una diversidad de mecanismos para hacer que rindan cuentas.

En el marco del sistema de rendición de cuentas, el actor que goza de mayor institucionalidad para que el Congreso llame al Ejecutivo a rendir cuentas es la EFS, la cual idealmente depende en menor medida de las fuerzas políticas representadas en el Congreso, aunque forma parte del mismo,⁹¹ de forma que puede ser el actor que, si cumple con ciertas premisas, contribuya a la rendición de cuentas horizontal. Como se acaba de explicar, la fortaleza y objetividad de la EFS es clave para su credibilidad y su capacidad de hacer auditorías complejas.

La EFS como brazo de apoyo del Congreso tiene mayor potencial y consistencia para supervisar la acción gubernamental efectivamente que los legisladores por sí solos porque cuenta con profesionales especializados que disponen del tiempo necesario para revisar sistemáticamente el cumplimiento y desempeño de las dependencias.

Asimismo, a diferencia del personal de apoyo directo a los legisladores y las comisiones, una EFS que tenga autonomía puede aplicar las técnicas y métodos que considere adecuadas, para su gestión interna y dirección, así como para elaborar, solicitar y ejercer legalmente su presupuesto.⁹² Por esto, puede comprometerse y diseñar una agenda con líneas de actuación al margen del vaivén político, a pesar de que éstas no sean la

⁹¹ Si bien existen EFS vinculadas primariamente al Ejecutivo e incluso como parte de éste, así como otras que se construyen a partir de coaliciones entre el Ejecutivo y el Legislativo como órganos independientes, esta tesis se enfoca en aquéllas que forman parte del Congreso. (*Ibid.*, p. 241.)

⁹² Aimée Figueroa Neri, “Entidades de fiscalización superior y rendición de cuentas en el ámbito internacional”, en Aimée Figueroa Neri, La Auditoría Superior de México en el horizonte internacional de la fiscalización superior, México, ASF, 2007.

prioridad política de los congresistas, si bien deba en varias ocasiones incluir aquéllas que sí lo son.⁹³

Finalmente, a diferencia de las unidades de evaluación al interior del Congreso, la EFS puede gozar de mayor autonomía; más aún, la labor de la auditoría, a diferencia de la evaluación, idealmente no involucrará juicios de política, de forma que la credibilidad de la EFS no estará en tela de juicio como esas unidades.

En esta tesis enfatizo la necesidad de que la EFS como órgano de apoyo del Congreso tenga un nivel mínimo de autonomía precisamente porque trato de explicar de qué manera esta última institución puede contribuir mejor a la rendición de cuentas horizontal. No obstante, sobre todo después de entregada la primera versión de este documento, se han despertado en México voces que llaman a la completa autonomía de las EFS, como órganos autónomos de Estado, como vía para evitar cualquier grado de subordinación a las decisiones políticas de los legisladores y lograr la efectividad de su labor de control externo.

Los argumentos a favor de esto son que cuando la EFS depende del Congreso, tiene dificultad o incluso incapacidad para auditar al Congreso, y tiene menos capacidad para proyectarse hacia el exterior.⁹⁴ Se argumenta que esta autonomía no tendría por qué afectar las facultades constitucionales del Congreso en materia de revisión y dictamen de la cuenta pública. Por el contrario, una EFS independiente sería más capaz y fuerte en su apoyo de esta labor del Congreso.⁹⁵ Asimismo, la fiscalización se percibe como una función técnica del gobierno que requiere especialización al margen de intereses políticos que afecten los resultados de la revisión de la cuenta pública.⁹⁶ Mientras más distribuida esté esta función

⁹³ Smith, art. cit., p. 9.

⁹⁴ John Ackerman, “Repensar la estructura institucional para la rendición de cuentas del Estado mexicano”, en John Ackerman y César Astudillo (Coordinadores), La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Serie Estudios Jurídicos Núm. 524, octubre de 2009, p. 41.

⁹⁵ Ackerman, art. cit., 2009, pp. 19 – 27.

⁹⁶ María de la Luz Mijangos Borja, “Autonomía constitucional y diseño legal de la Auditoría Superior de la Federación”, en Ackerman y Astudillo, op. cit., p.210.

se asegurará un cumplimiento más puntual y escrupuloso. Para Diego Valadés, no conviene al interés de la sociedad que la integración de un órgano de control dependa de fluctuaciones en las preferencias del electorado ya que su función es técnica, no política. Además, es razonable que el órgano encargado del control externo esté al margen de las decisiones del gasto.⁹⁷

En un contexto más amplio, incluso se espera que una entidad de fiscalización autónoma funcione como una institución emergente que pueda limitar o contrarrestar el poder de los actores tradicionales, sobre todo ante el crecimiento de los partidos políticos.⁹⁸ Además, se enfatiza que la autonomía de la EFS encaja en un sistema de división de poderes porque éste no es estático, sino que el gobierno debe responder a las necesidades cada vez más complejas de las sociedades. Según esta postura, para satisfacer las funciones del Estado que requiere la sociedad, las ramas de gobierno han de reequilibrar sus funciones.⁹⁹ Dentro de este reequilibrio se enmarca el “el aumento cuantitativo de los órganos constitucionales de Estado” así como “el aumento y diversificación de órganos, poderes y actores estatales”.¹⁰⁰

Por su parte, otra postura defiende que la EFS forme parte del Congreso. Para Jacek Mazur y Brian Vella, la relación entre el Congreso y la EFS es de codependencia: no sólo el primero necesita de la segunda para “desempeñar sus funciones vitales de control con mayor efectividad”, sino que también la EFS necesita de un Congreso que le ofrezca un foro para presentar y discutir los resultados de sus auditorías y que potencialmente forme

⁹⁷ Diego Valadés, “Autonomía, fiscalización y control del poder”, en Ackerman y Astudillo, *op.cit.*, p. 300.

⁹⁸ César Astudillo, “Auditoría Superior de la Federación. Contenido, alcances, garantías y fortalecimiento de su autonomía constitucional”, en Ackerman y Astudillo, *op.cit.*, p. 69.

⁹⁹ Astudillo, art. cit., pp. 66ss.

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 168.

una alianza con ella para impulsar las acciones correctivas que estén en manos de otros actores.¹⁰¹

Más aún, como lo explica Jorge Chaires, sean o no órganos del Congreso, todos los órganos de Estado son proclives a la influencia e incluso la intromisión de las fuerzas políticas, independientemente de lo consagrado en el papel. Además, se argumenta, un cuarto poder podría quedar más fácilmente a merced de la intervención de poderes fácticos, ya sin el control de las elecciones, como un órgano que puede legitimar sus decisiones con base en criterios tecnicistas.¹⁰²

En cualquier caso, la discusión que esta tesis busca tratar es cuáles son los elementos básicos con los que debe contar una EFS como órgano dependiente del Congreso para mejorar la actividad de fiscalización del mismo. Si bien para algunos el modelo ideal de EFS es aquella que goza de independencia, el hecho es que existen casos de entidades que son órganos dependientes de Congresos y que han mejorado la labor de fiscalización de los mismos.

La creación de la GAO en Estados Unidos clarifica bastante esta afirmación, ya que se crea por la necesidad de una auditoría independiente capaz de monitorear la política, con personal profesional que asistiera el análisis, en un Congreso en el que la actividad de supervisión legislativa era relevada a un segundo término o era una actividad “espasmódica y fragmentada”,¹⁰³ en el que los congresistas “cuando esto se acomodaba a sus intereses promovían, ignoraban o tiranizaban sobre agencias o funcionarios particulares.”¹⁰⁴ La GAO

¹⁰¹ Jacek Mazur y Brian Vella, “Relaciones entre las entidades de fiscalización superior (EFS) y los comités parlamentarios”, Revista Internacional de Auditoría Gubernamental, 2003. Citado en Jorge Chaires Zaragoza, “La politización de la revisión de la cuenta pública” en Aimée Figueroa Neri (Directora), Buenas, malas o raras. Las leyes mexicanas de fiscalización superior (2000-2009), 2009, p. 123.

¹⁰² Chaires, art.cit., pp. 123s.

¹⁰³ Harvey Mansfield, “Accountability and Congressional Oversight”, en Bruce L. R. Smith y James D. Carroll (eds.), Improving the Accountability and Performance of Government, Washington DC, Brookings Institution, 1982, p. 64.

¹⁰⁴ Ibid., loc.cit.

era indispensable para crear “una base de información suficiente, relevante, confiable, a partir de la cual obtener medios dignos de confianza a los cuales recurrir en nombre de la rendición de cuentas.”¹⁰⁵

Sin evaluar aquí si el último paso en la evolución de una EFS debe ser o no su completa autonomía de las ramas del gobierno, sí se considera que si una EFS es un órgano del Congreso, existen elementos mínimos para que ésta conserve un nivel básico de credibilidad: 1) la autonomía de la entidad, (en términos de la procedencia de sus funcionarios, del diseño de su agenda, de las técnicas para su labor, así como de la ejecución de su presupuesto), 2) sumada a las competencias de sus funcionarios, son los elementos que permiten la credibilidad de la entidad, y por tanto le permiten ampliar su campo de acción,¹⁰⁶ por ejemplo, hacia la identificación de mejores prácticas, o las revisiones de gestión y de riesgos.

Para ampliar más sobre la definición de autonomía, existen diversos criterios de autonomía que se esperan de una EFS, aún de una que depende del Congreso. En primer lugar, según César Astudillo, la autonomía técnica tiene tres componentes o dimensiones: a) Dimensión institucional: Es la que forja la institución con base en “el ejercicio de sus atribuciones, la determinación de sus procedimientos y métodos de actuación”,¹⁰⁷ para asegurar que dispone de criterios propios para la función de fiscalización superior, es decir, para asegurar su independencia, imparcialidad y objetividad.

b) Dimensión personal: Las competencias, o la especialidad, tecnificación y profesionalismo de los funcionarios de la EFS funcionan como la dimensión personal de la autonomía técnica, de la cual depende la calidad de la fiscalización y que ésta no se sujete a condicionamientos políticos.

¹⁰⁵ Ibid., loc.cit.

¹⁰⁶ Havens, art.cit.

¹⁰⁷ Astudillo, art. cit., p. 63.

c) Dimensión normativa: Es la relacionada con la posibilidad de la EFS para dictar sus normas orgánicas, funcionales y procedimentales, con el fin de “racionalizar” el proceso fiscalizador.

En segundo lugar, la autonomía de gestión es “la capacidad de administración propia”¹⁰⁸ de la EFS, en particular de sus recursos financieros, humanos y materiales. Un tercer tipo de autonomía muy vinculada es la presupuestal, que implica la posibilidad de que la EFS haga una proyección de sus necesidades económicas de acuerdo a su plan de actividades.

Por último, la autonomía resolutoria es la capacidad de la EFS para resolver las cuestiones de su competencia sin que deba someter a otras autoridades, principalmente al Congreso, sus decisiones más importantes: su informe de resultados de la cuenta pública, sus observaciones y recomendaciones, sus requerimientos de información, las responsabilidades fincadas, las sanciones impuestas, así como su presentación de denuncias o querellas ante instancias judiciales.¹⁰⁹

Las EFS más desarrolladas, que disponen de estos elementos de autonomía, han podido transitar hacia formas de auditoría de desempeño innovadoras y constructivas gracias a su experiencia y credibilidad, además de su coordinación con las entidades en el Ejecutivo a cargo del sistema de evaluación del desempeño y el énfasis en la recomendación sobre la sanción.¹¹⁰

Éste es el caso de la Oficina Nacional de Auditoría¹¹¹ (NAO) inglesa, la cual responde a la Comisión de Cuenta Pública del Parlamento y puede realizar auditorías sobre la economía, eficiencia y eficacia con la que todos los departamentos y agencias manejan

¹⁰⁸ *Ibid.*, p. 64.

¹⁰⁹ *Ibid.*, *loc.cit.*

¹¹⁰ Havens, *art.cit.*

¹¹¹ *National Audit Office*, en inglés.

los recursos públicos.¹¹² Destaca que la Oficina hace auditorías que revisan los sistemas de operación de una dependencia, en las cuales no debe responder a ciclos anuales, de forma que puede profundizar en su análisis.¹¹³

Mientras tanto, la GAO estadounidense existe en un sistema coordinado en el que tiene como contraparte a la Oficina de Administración y Presupuesto de la Presidencia,¹¹⁴ (OMB), la cual es un ministerio del Gabinete que sirve para la supervisión a las agencias federales por parte de la Casa Blanca.¹¹⁵

En los años setenta la OMB ya se encargaba de analizar los costos y beneficios de los programas federales, y ya para 1974 se le facultó con pautas y metodologías para la evaluación de programas, así como para asistir a los comités legislativos en sus planes de supervisión. Por su parte, para las décadas de los ochenta y los noventa la GAO identificaba áreas de riesgo, auditorías de eficiencia presupuestaria y de las estrategias de mejora de la administración financiera de las dependencias.¹¹⁶

Así, desde hace décadas la GAO comenzó a dar mayor importancia a su papel de colaboración con el Ejecutivo, de manera que ha apoyado en la planeación prospectiva, la formación de políticas y el desarrollo de sistemas financieros sanos. Destaca que el nivel de cooperación entre la GAO y el Ejecutivo depende en buena medida de los canales tendidos desde 1948 hacia instancias (como la OMB y el Ministerio del Tesoro) que se encargan en este poder de la reforma presupuestaria, la administración financiera, la política de asignación y la fijación de estándares de contabilidad.¹¹⁷ Desde muy temprano se reconoció

¹¹² Unidad de Evaluación y Control (UEC), Fiscalización superior comparada. Una aproximación al estudio de los modelos de fiscalización superior en el mundo, México, UEC, 2005.

¹¹³ Barzelay, art. cit., 1996.

¹¹⁴ *Office of Management and Budget* por sus siglas en inglés.

¹¹⁵ Alejandra Ríos Cázares, "Oficina de Rendición de Cuentas del gobierno de los Estados Unidos de América", en Figueroa, *op. cit.*, pp. 143-164.

¹¹⁶ Ríos, art.cit.

¹¹⁷ Smith, art.cit., p. 8. y Staats, art.cit., p. 22.

que estas agencias deben comunicarse y cooperar para cumplir estos objetivos comunes, más aún dada la creciente complejidad de los programas federales.

En términos generales, si una EFS mantiene una posición de conciliación con las entidades auditadas, disminuye la posibilidad de que se critiquen sus auditorías relacionadas con el desempeño de las políticas y programas, y por lo tanto su credibilidad se verá menos amenazada.¹¹⁸

Por el contrario, como se explicaba arriba, la credibilidad de las EFS disminuye con la realización de auditorías de eficacia. Por ello, incluso si disponen de una base de credibilidad, es recomendable que las entidades vean con cautela la realización de este tipo de auditorías. Es decir, incluso si gozan de autonomía plena, la realización de auditorías de eficacia por una EFS independiente implicaría crear un súper órgano evaluador con demasiado poder sobre las políticas públicas, que además estaría duplicando la evaluación al interior de la administración pública.¹¹⁹

No obstante, hay formas de auditoría de desempeño que pueden contribuir a la comunicación entre poderes. Por ejemplo, la necesidad de hacer comprensible información de desempeño compleja, así como el sistema de evaluación que genera el Ejecutivo se puede subsanar eficazmente mediante las auditorías a los sistemas de información o a la información misma. Asimismo, si estas auditorías se hacen en un marco de coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo, se puede disminuir la asimetría de información entre poderes, la cual los legisladores temen se incremente con la creación de un sistema de evaluación de desempeño.¹²⁰

Éste es el caso de la Auditoría General de Canadá, la cual ha tendido a limitar las auditorías de eficacia, debido a que es necesario desarrollar herramientas y procedimientos

¹¹⁸ Barzelay, art. cit., 1997, p. 252.

¹¹⁹ Véase *supra* p. 31.

¹²⁰ Glynn, art.cit.

de auditoría de desempeño adecuados. De esta forma, esta entidad asume su papel y deja el suyo a las agencias de gobierno en cuanto a la evaluación de resultados. La información de desempeño se obtiene de las evaluaciones que hacen las propias agencias, si bien la Auditoría General de Canadá sí verifica la confiabilidad y validez de los hallazgos bajo la forma de auditorías a la información de desempeño. Lo anterior claramente implica que la entidad tenga personal con experiencia y conocimientos de evaluación, si bien no realiza éstas directamente.¹²¹ Así, el caso de la Auditoría canadiense prueba que las EFS pueden trascender la tradición positivista de verificación de estándares en registros, y que pueden enriquecer un personal integrado predominantemente por contadores con estudiosos de las ciencias sociales.

Conclusiones

En este capítulo partí de la importancia de la separación de poderes como un medio para limitar el abuso de poder, que legitima la existencia de un Congreso que dé dirección a la ley en representación de la voluntad popular.

Para comprender la forma en la que esta rama del gobierno puede de hecho limitar el abuso de poder, analicé de forma general el fenómeno de la rendición de cuentas: sus principales componentes o dimensiones (informativa, explicativa, de exigencia), las diferentes formas en la que este elemento de la democracia se puede dar de acuerdo al actor que supervisa las acciones de gobierno (rendición de cuentas horizontal, transversal, vertical y social) y al elemento de la política que se revisa (cumplimiento o desempeño).

La variedad de formas en las que la rendición de cuentas puede darse implica que haya dificultades para la implantación de los diversos mecanismos. En primer lugar, la fortaleza de los actores e instituciones que llaman a rendir cuentas afecta la efectividad de

¹²¹ Desautels, art. cit., pp. 73s.

su labor. El Legislativo, como principal supervisor en el marco de la rendición de cuentas horizontal, puede tener menor efectividad si responde a poderes fácticos, o si no es posible la reelección de los legisladores, lo que a su vez impide el desarrollo de especialización y memoria institucional en las comisiones e incrementa la asimetría de información respecto a la burocracia. Es por esto que para mejorar el papel del Congreso en la rendición de cuentas se han destacado ciertos elementos que contribuyen a su institucionalidad: las comisiones y subcomisiones de larga duración, -sólo posible con la reelección de los congresistas-, las cuales cuenten con asesores profesionales con la posición necesaria para dar seguimiento a diferentes temáticas; y sobre todo, la entidad de fiscalización superior, como órgano dependiente del Congreso con autonomía técnica y de gestión suficiente, puede dar sistematicidad a la labor de supervisión y evitar que sea reactiva a la coyuntura política. Asimismo, la observación del Congreso por parte de la sociedad y su exigencia de que los legisladores actúen responsablemente.

En segundo lugar, las principales materias sobre las que se rinden cuentas, es decir, el desempeño y el cumplimiento o regularidad, obedecen a lógicas que pueden ser contradictorias, de forma que parecería que un apego irrestricto a las normas y procedimientos puede limitar la capacidad de innovación y adecuación del servidor público a las posibilidades que ofrece la implantación de los programas y políticas. No obstante, como se explicó aquí, un buen desempeño del gobierno requiere su apego básico a procedimientos, así como el cumplimiento de las reglas para el manejo de los recursos por parte de los funcionarios. La autonomía y capacidad de respuesta adecuada de los funcionarios toman como base la existencia de una burocracia weberiana, apegada a reglas, que permita el desarrollo de la confianza entre los actores.

Asimismo, la supervisión externa del desempeño de la acción pública corre el riesgo de limitar la resolución de problemas públicos por parte de los funcionarios si el órgano

revisor aplica medidas sancionatorias propias de la rendición de cuentas de cumplimiento. Una de las diferencias sustanciales entre el desempeño y el apego a normas de probidad es que el primero depende en una medida mucho menor del funcionario que ejecuta las políticas.

En el mismo sentido, en el marco de la rendición de cuentas de desempeño, para los ejecutores de las políticas será natural la voluntad de limitar la intervención de los legisladores, mientras que para éstos, la de intervenir en la micro gestión de las políticas públicas, lo que a su vez causará miedo a innovar en los directivos. No obstante, el éxito en la ejecución de las políticas se promoverá más eficazmente si los segundos permiten la autonomía de los primeros para gestionar las políticas y se enfocan en objetivos más generales de política. En la auditoría de desempeño, esto se traduce en la posibilidad de que los legisladores discutan las directrices generales de la política y los términos de los que se requiere información, sin intervenir en el ámbito del Ejecutivo, es decir, en el diseño de los objetivos particulares de la ejecución o los indicadores de evaluación, o en la realización directa de las evaluaciones.

Por su parte, una dificultad más para la implantación de los mecanismos para hacer rendir cuentas es la diversidad de éstos, la cual hace su operación y coordinación difícil e incluso puede sobrecargar a los funcionarios con peticiones de información y revisiones que atender, de forma que puede limitar el desarrollo de los programas.

Si bien en este capítulo no busqué hacer un análisis exhaustivo de las maneras en las que se puede lograr la coordinación de estos mecanismos, sí apunté posibles mecanismos para la coordinación entre el control interno de las dependencias gubernamentales y la supervisión externa por parte del Legislativo.

Para ello, describí las diversas formas de auditoría, apunté sus diferencias con la evaluación, así como las diferencias entre la auditoría interna y la externa. Profundicé sobre

las diversas formas de auditoría externa, destacando particularmente el papel de las auditorías de cumplimiento que promueven la mejora del sistema de control interno gubernamental, así como de las auditorías de desempeño que promueven la mejora de la política de evaluación de desempeño. En este respecto, destacan como opciones las auditorías de eficiencia, que contribuyen de forma directa y poco agresiva a mejorar el resultado de los programas y políticas, así como las auditorías que enfatizan la coordinación, como las auditorías al desempeño en la capacidad de gestión, a la información de desempeño, así como a las revisiones generales de gestión.

Retomando el papel de la EFS, destaqué su importancia como el actor en el Congreso que, de gozar con un grado de autonomía razonable, puede ser clave para esta coordinación, es decir, para mejorar el control interno del gobierno, así como de su política de evaluación: por un lado, mediante la identificación de desviaciones en los sistemas de control de regularidad y la coordinación con el Ministerio de Finanzas y las unidades de auditoría interna de las dependencias; y por otro, por medio de ciertas formas de auditoría de desempeño indirectas por naturaleza, que revisan los sistemas de evaluación de desempeño.

El potencial que la EFS tenga para llamar a rendir cuentas dependerá en buena medida de la credibilidad que logre por su autonomía, por el diseño de una agenda relativamente al margen del vaivén político, por sus competencias, y por su efectividad en la exigencia de cuentas. Asimismo, la EFS puede contribuir a la capacidad de innovación y adecuación de los servidores públicos si promueve el apego a reglas cuya materia sea la probidad, más que el control, tratando de no afectar la autonomía que los funcionarios requieren para mejorar su desempeño en la implantación de políticas y programas.

En los siguientes capítulos me referiré al origen, características y bases institucionales de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), como elementos que

facilitan o no que este órgano tenga credibilidad y asuma un papel adecuado para llamar a otros actores gubernamentales a rendir cuentas de cumplimiento y de desempeño.

CAPÍTULO 2. EL SISTEMA DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO.

La Auditoría Superior de la Federación es la entidad de fiscalización superior que sirve como entidad de apoyo a la Cámara de Diputados para revisar la Cuenta Pública, particularmente, para comprobar si las entidades públicas se han ajustado en su gestión financiera a los criterios que señala el presupuesto, y si han cumplido los objetivos de los programas.¹²²

La ASF es un órgano de fiscalización superior especial, en tanto la figura que estos órganos toman en otros países corresponden más a, por un lado, organismos unipersonales que dependen del Poder Legislativo y que se limitan a emitir recomendaciones técnicas al Congreso (en la forma de “Auditor General” o “Contralor General”); y, por otro lado, organismos colegiados que generalmente son independientes de los tres poderes y tienen capacidades vinculatorias y de sanción directa (“Tribunales de Cuentas” o “Consejos de Auditoría”).

Por su parte, la ASF tiene elementos de estas dos formas: por un lado, depende formalmente de la Cámara de Diputados y tiene un titular unipersonal, aunque, al menos de acuerdo a la Ley de Fiscalización Superior de 2000, tenía autonomía de gestión razonable dado que la CVASF no tenía facultad para determinar directamente sus actividades, (como veremos en el capítulo 3, este grado de autonomía ha disminuido con la nueva ley de fiscalización de 2009). Por otro lado, la ASF tiene en las normas un nivel de poder que se asemeja al de los tribunales de cuentas dado que puede fincar directamente a los responsables indemnizaciones y sanciones pecuniarias.¹²³

¹²² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 74.

¹²³ John Ackerman, Estructura institucional para la rendición de cuentas: lecciones internacionales y reformas futuras, ASF, 2006. (Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas), pp. 25s.

En el presente capítulo explico qué escenario permitió la creación de la ASF, cuáles son sus características básicas, cuál es el papel de las entidades del Congreso que intervienen en la fiscalización superior, las características de su relación, cuál es, al menos en términos discursivos, el proceso de fiscalización superior, así como en qué consisten los diferentes tipos de auditorías para los que ha estado facultada la ASF, de acuerdo a los lineamientos descritos en los documentos de esta institución, así como a la Ley de Fiscalización Superior que imperó hasta el 28 de mayo de 2009.

Asimismo, cuando resulta relevante para indicar un cambio en el posicionamiento que asume la ASF, indico las modificaciones que el tema abordado sufrió en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF), publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 29 de mayo de 2009, en sustitución de la Ley de Fiscalización Superior de 2001. Esta nueva ley tiene su origen en la reforma constitucional a los artículos 74, 79, 110, 111, 116 y 122, publicada en el DOF el 7 de mayo de 2008, la cual en su articulado transitorio sentó el plazo de un año para que los Congresos federal y locales expidieran las reformas que permitieran hacer cumplir las nuevas disposiciones constitucionales.¹²⁴

En particular, con fines de claridad en el texto, considero los límites de fechas que rigen actualmente a la ASF, de acuerdo a la normatividad presente.¹²⁵

Por su parte, en el capítulo 3, hago un análisis más global sobre las bases institucionales que permiten la credibilidad de la ASF; y reviso cómo responde la nueva ley de fiscalización a las debilidades *de facto* identificadas en esas bases.

¹²⁴ Artículo 2° transitorio.

¹²⁵ El comparativo de estas fechas se retrata en el Capítulo 3.

Origen y características básicas.

El antecedente institucional de la ASF es la Contaduría Mayor de Hacienda, la cual se creó en 1824, y después de alternar su organización y atribuciones con las del Tribunal de Cuentas, se recuperó en su concepción original en 1867.¹²⁶ De acuerdo a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de 1978, la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados controlaría el desempeño de las funciones de la Contaduría.¹²⁷ Ya desde esta nueva Ley, se veía cierta intención de mejorar las capacidades técnicas de la Contaduría, así como de hacerla menos dependiente de los cambios de la Cámara de Diputados.¹²⁸

No obstante, la Contaduría Mayor dependía de la Cámara de Diputados, ya que ésta estaba facultada para decidir qué personal era nombrado y removido. Además, la normatividad no garantizaba la autonomía de gestión de la Contaduría, ni la facultaba para sancionar o perseguir las irregularidades en el manejo de los recursos, de forma que las sanciones terminaban siendo “un proceso burocrático bloqueado frecuentemente por intereses políticos.”¹²⁹ En términos de recursos, sus recursos económicos y organizacionales bastaban únicamente para revisar relativamente pocas unidades del sector público.¹³⁰

Dado que la Contaduría se encontraba incorporada al Congreso y éste estaba dominado en buena medida por el Partido Revolucionario Institucional, que era el partido de Estado, la política de control externo era más bien pasiva y poco creíble. El perfil institucional de la Contaduría, como órgano externo de control, correspondía a un sistema autoritario que giraba en torno a un solo eje de poder: la Presidencia de la República.

¹²⁶ Manuel Solares Mendiola, La Auditoría Superior de la Federación. Antecedentes y perspectiva jurídica, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, pp. 35-73.

¹²⁷ Ibid., p. 72.

¹²⁸ Ibid., p. 188.

¹²⁹ Mauricio Merino, con la colaboración de Michiko Aramburo, Informe sobre la evolución y el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación, México, ASF y CIDE, octubre de 2009, p. 10.

¹³⁰ Ibid., loc.cit.

Aunque desde 1978 tuvo un carácter de órgano técnico de la Cámara de Diputados, la Contaduría reflejaba en gran medida las preferencias del Ejecutivo.¹³¹

Más aún, la estructura programática no establecía vínculos entre el sistema de planeación, los programas sectoriales y las partidas, sino que se presupuestaba por programas, de forma que el presupuesto se asignaba bajo una falsa arena distributiva, ya que en los hechos el presupuesto dependía completamente de la negociación política.¹³² El nivel de conflicto en el área de fiscalización y control externo era bajo porque la presupuestación en el fondo era ambigua y permisiva, era difícil cuestionar la racionalidad de la asignación de los recursos, dado que la estructura programática en esa época no vinculaba claramente el sistema nacional de planeación democrática, los programas sectoriales y las partidas presupuestales.¹³³ Como explica Solares Mendiola:

El presupuesto del año anterior estaba más o menos garantizado, porque no había manera de decir que contradecía el Plan Nacional de Desarrollo. Así, en el proceso de negociación, en realidad había que ganar o perder muy poco. En la lógica presupuestal entraban el Estado y los ganadores. Luego, la abundancia y la antigüedad se encargaban de encubrir a los perdedores. El resultado final era un nivel de conflicto bajo que [impedía] la rendición de cuentas.¹³⁴

Cuando el entonces partido hegemónico perdió su ventaja numérica en el Congreso, la oposición vio el presupuesto como una herramienta clave para incidir en las prioridades de política pública y sobre todo para limitar el poder del Ejecutivo.¹³⁵ Éste fue el caso sobre todo de la oposición del Partido Acción Nacional (PAN) como se manifestó en su iniciativa

¹³¹ Jorge Manjarrez Rivera, “La Auditoría Superior de la Federación y la rendición de cuentas en México”, en Figueroa Neri, *op.cit.*, p. 32.

¹³² Solares Mendiola, *op.cit.*, p. 86.

¹³³ *Ibid.*, *loc.cit.*

¹³⁴ *Ibid.*, *loc. cit.*

¹³⁵ Cejudo, “Explaining Change in the Mexican Public Sector: The Limits of New Public Management”, *International Review of Administrative Sciences*, 74, (2008),p. 120 y Solares Mendiola, *op. cit.*, p. 86.

de reforma al régimen de fiscalización superior.¹³⁶ Las discusiones sobre el presupuesto de egresos se intensificaron y cobraron sustancia.

Asimismo, la mejora en la articulación del presupuesto desde 1996 resaltaba la necesidad de ampliar la rendición de cuentas y en particular el control externo, ya que dejó ver que los recursos son finitos, y apuntó a la idea de que la lógica de asignación de recursos debía responder a su eficacia, eficiencia y economía. En este escenario se puede ver la eliminación de la partida secreta¹³⁷ y la creación de la Auditoría Superior de la Federación.¹³⁸

Así, la creación de una entidad de fiscalización superior en México responde al proceso de democratización manifiesto en la pérdida de la mayoría en el Congreso por parte del PRI. Además, sobre todo desde el comienzo de la transición democrática, que trajo aparejada la discusión real del presupuesto en el Congreso, el sistema de control externo en México ha evolucionado de cara al sistema presupuestario del poder Ejecutivo.¹³⁹ La reforma a la estructura programática en el gobierno de Ernesto Zedillo, se ve como un antecedente directo de la activación y reformulación de la fiscalización superior mexicana.¹⁴⁰

Durante el sexenio zedillista el objetivo principal en torno a la reforma administrativa fue la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas de acuerdo a una lógica de cumplimiento de la normatividad y de apego a procesos. De forma secundaria, la articulación del presupuesto llamó la atención sobre la necesidad de tener eficiencia, eficacia y economía en el ejercicio de los recursos públicos, así como de tener un

¹³⁶ Merino, *op.cit.*, p. 13.

¹³⁷ La partida secreta era una partida presupuestal de la cual podía hacer uso irrestricto el Presidente (o los secretarios de Estado con la aprobación del mismo), cuyo monto no se definía previamente, y la cual no se auditaba.

¹³⁸ Cejudo, *art.cit.*, p. 120 y Solares Mendiola, *op. cit.*, p. 86.

¹³⁹ Solares Mendiola, *op.cit.*, p. 86.

¹⁴⁰ *Ibid.*, *loc.cit.*

sistema de control sobre estos elementos.¹⁴¹ De cara a estas dos tendencias, en el Legislativo se buscaría dar respuesta en el sistema de control externo por medio de la creación de una EFS que no sólo hiciera auditorías de cumplimiento, sino también de desempeño.¹⁴²

Asimismo, la gradual pérdida de legitimidad del sistema político autoritario llevó a que se evidenciaran y reprobaran cada vez más los altos niveles de impunidad y discrecionalidad, así como la falta de rendición de cuentas en el país, de forma que se comenzó a ver la necesidad de una entidad de fiscalización funcional.¹⁴³

Desde 1995 se presentaron varias iniciativas que desembocaron en la nueva legislación de fiscalización superior: en ese año el Ejecutivo federal propuso la sustitución de la Contaduría Mayor por la ASF, como órgano dependiente del Congreso pero con “autonomía de gestión para decidir sobre su organización, recursos y financiamiento”. Por su parte, en 1996 el PAN presentó una iniciativa enfocada en dar a la Contaduría atribuciones para la revisión del desempeño gubernamental, así como en establecer una comisión legislativa que verificara el desempeño de la Contaduría. Un año después, el Partido de la Revolución Democrática buscó con su iniciativa la creación de una EFS con “amplias facultades” y completamente independiente, tanto del Ejecutivo como del Legislativo,” pero que pudiera estar bajo la vigilancia de éste.¹⁴⁴

En el marco de la integración de nuevas comisiones en el Congreso, como producto del trabajo de una comisión especial encargada de analizar estas iniciativas¹⁴⁵, el 30 de julio de 1999 se reformaron los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución, lo que sería el respaldo normativo de la creación de una entidad de fiscalización superior. Posteriormente,

¹⁴¹ Ibid., loc.cit.

¹⁴² Ibid., p. 82.

¹⁴³ Merino, op.cit., p. 12.

¹⁴⁴ Ibid. p. 13.

¹⁴⁵ Ibid., loc.cit.

el 20 de diciembre de 2000, con la aprobación de la Ley de Fiscalización Superior quedó constituida la Auditoría Superior de la Federación, la cual tendría una organización interna diferente a la de la Contaduría, y gozaría de mayores facultades para la realización de auditorías, visitas e inspecciones.

En la reforma constitucional de 1999, el texto del artículo 79 en su fracción IV asentaba, si bien no con la suficiente claridad,¹⁴⁶ la autonomía por parte de la ASF: “Para la revisión de la cuenta pública la Cámara de Diputados se apoyará en la entidad de fiscalización superior de la Federación”.¹⁴⁷ De acuerdo a la Ley de Fiscalización Superior, la ASF debía ejercer sus atribuciones de fiscalización de manera independiente de cualquier otra forma de revisión de los poderes de la Unión, una vez concluida la gestión financiera de los entes fiscalizados.¹⁴⁸ Así, la ASF dejó de ser, a diferencia de la Contaduría, una entidad incorporada al Congreso, y por tanto se encontraba mucho más al margen de la influencia partidista. Para asegurar esta autonomía, la nueva legislación enfatizó la transparencia y el mérito en los procedimientos de designación del Auditor Superior, así como el apoyo de personal imparcial y con las competencias necesarias.¹⁴⁹

Como explico en el capítulo 3, habrá que revisar cuánto se afecta esta capacidad de la ASF con la pérdida de autonomía producto de la nueva ley de fiscalización, de 2009, así como del artículo 74 constitucional, ya que como lo nota Jorge Chaires, en su fracción VI Párrafo VI se lee: “La revisión de la cuenta pública la realiza la Cámara de Diputados *a través de* la entidad de fiscalización superior de la Federación.”¹⁵⁰

Por lo pronto hay que decir que desde el estado de cosas que imperó con la reforma constitucional de 1999, según la Ley de Fiscalización Superior, la revisión en primera

¹⁴⁶ Chaires, art.cit., p. 118.

¹⁴⁷ Ibid., loc.cit.

¹⁴⁸ Solares Mendiola, op. cit., p. 82.

¹⁴⁹ Merino, op.cit., p. 15.

¹⁵⁰ Chaires, art.cit., p. 118.

instancia debía corroborar que los programas y su ejecución se ajustaran a los términos y montos que aprobó el Congreso, la coincidencia de los ingresos y egresos con las partidas y los conceptos correspondientes, la aplicación de los recursos en tiempo y forma, y el cumplimiento de los compromisos referentes a la celebración de los actos de financiamiento. Además, en parte como respuesta a los cambios en la estructura presupuestal, que intentaba incorporar los criterios de eficiencia, eficacia y economía, el análisis de la cuenta pública que llevaría a cabo la ASF incorporaría estos criterios, aunados a la revisión del cumplimiento legal.¹⁵¹

Con la creación de la ASF, los resultados de las revisiones y las auditorías se hacían públicos una vez presentados a la Cámara de Diputados.¹⁵² Asimismo, la ley de fiscalización amplió el universo de entidades fiscalizables a toda entidad u organismo que operara parcial o totalmente con recursos públicos, así como los recursos federales transferidos a estados y municipios.¹⁵³ Resalta entonces que la ASF podría auditar no sólo el gasto público sino también “la debida recaudación tributaria; el uso de subvenciones y el aprovechamiento de subsidios con fondos públicos federales; los mecanismos de contratación y servicio de la deuda pública y los procesos de desincorporación y disposición de bienes públicos federales.”¹⁵⁴

Una mejora más de la ASF respecto a su antecesora institucional es que aquella quedó facultada para firmar convenios con otras entidades, como las entidades de fiscalización superior en el ámbito local, o incluso con agencias auditoras, lo cual hacía posible la contratación de profesionales de auditoría superior con las competencias para hacer auditorías que requirieran mayor nivel de fiscalización.¹⁵⁵ En este respecto, destaca que la Ley de Fiscalización de 2009 profundiza en la regulación de la coordinación entre la

¹⁵¹ Solares Mendiola, *op.cit.*, p. 82.

¹⁵² *Ibid.*, *loc.cit.*

¹⁵³ *Ibid.*, p. 83.

¹⁵⁴ Merino, *op.cit.*, p. 114.

¹⁵⁵ Solares Mendiola, *op.cit.*, p. 84.

ASF, y las legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como con otras entidades de fiscalización en las entidades federativas, con el fin de colaborar para la revisión de los recursos federales que se reciban en esos órdenes de gobierno.¹⁵⁶

En lo que concierne a la capacidad de sanción de la entidad, la ASF quedó facultada para determinar los daños y perjuicios al patrimonio de los entes públicos ante la acción pública ilegal o irresponsable. En correspondencia, se le facultó para fincar las indemnizaciones y sanciones pecuniarias, así como promover la destitución de los responsables con base en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y presentar denuncias y querrelas penales.¹⁵⁷ En este sentido, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, de 2009, como explico más ampliamente en el capítulo que sigue, extiende y mejora las facultades de sanción de la ASF, en tanto establece medidas para que los funcionarios y entidades respondan en tiempo a sus peticiones; incorpora nuevas acciones en las que puede derivar una observación de la ASF; obliga a ésta a hacer informes de seguimiento del estado de las recomendaciones observaciones y a darle publicidad a este seguimiento; y establece sanciones a los funcionarios de la auditoría por inconsistencias entre las irregularidades que encuentren y las sanciones que finquen.

De igual forma, según la Ley de Fiscalización Superior, la labor de la ASF se hizo más oportuna porque ésta podría ejercer auditorías sobre los procesos concluidos a partir del Informe de Avance de Gestión que se entrega en el transcurso del ejercicio fiscal, de forma

¹⁵⁶ Cámara de Diputados, LX Legislatura, "Dictamen de la Comisión de la Función Pública, con proyecto de decreto que expide la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y abroga la Ley de Fiscalización Superior de la Federación", Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, 2009, núm. 2738, V, Exposición de Motivos.

¹⁵⁷ Solares Mendiola, op. cit., p. 85.

que ya no fuera necesario retrasar la acción de la entidad hasta que se entregara el total de la información financiera una vez concluido el ejercicio fiscal.¹⁵⁸

Cabe destacar que de acuerdo a la ley de fiscalización más reciente, la naturaleza de este informe cambia, en tanto debe incluir el avance en el ejercicio de presupuesto y en el cumplimiento de los objetivos aunque las actividades no estén concluidas, de forma que su revisión se separa del Informe resultado de la revisión y fiscalización de la cuenta pública (IRCP), y la ASF debe entregar un análisis aparte. Las implicaciones de lo anterior se abordan en el capítulo siguiente. Aquí valga decir que esto modifica la naturaleza *ex post* de la labor de la institución.

Finalmente, destaca que la Auditoría Superior de la Federación quedó facultada en 1999 para hacer revisiones de situaciones excepcionales por denuncias suficientemente fundadas o circunstancias en las que se pueda suponer que hay irregularidades en el uso de los recursos.¹⁵⁹

Proceso de fiscalización superior

Independientemente de si el texto constitucional dice que la ASF es un órgano de “apoyo” del Congreso, o bien una instancia a través de la cual éste realiza la labor de fiscalización, como se retrata en la Figura 1, el proceso de fiscalización superior incluye una interacción entre las entidades que ejercen recursos públicos federales, la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación (CV), la ASF, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública y la Unidad de Evaluación y Control, órgano técnico de la Comisión de Vigilancia.

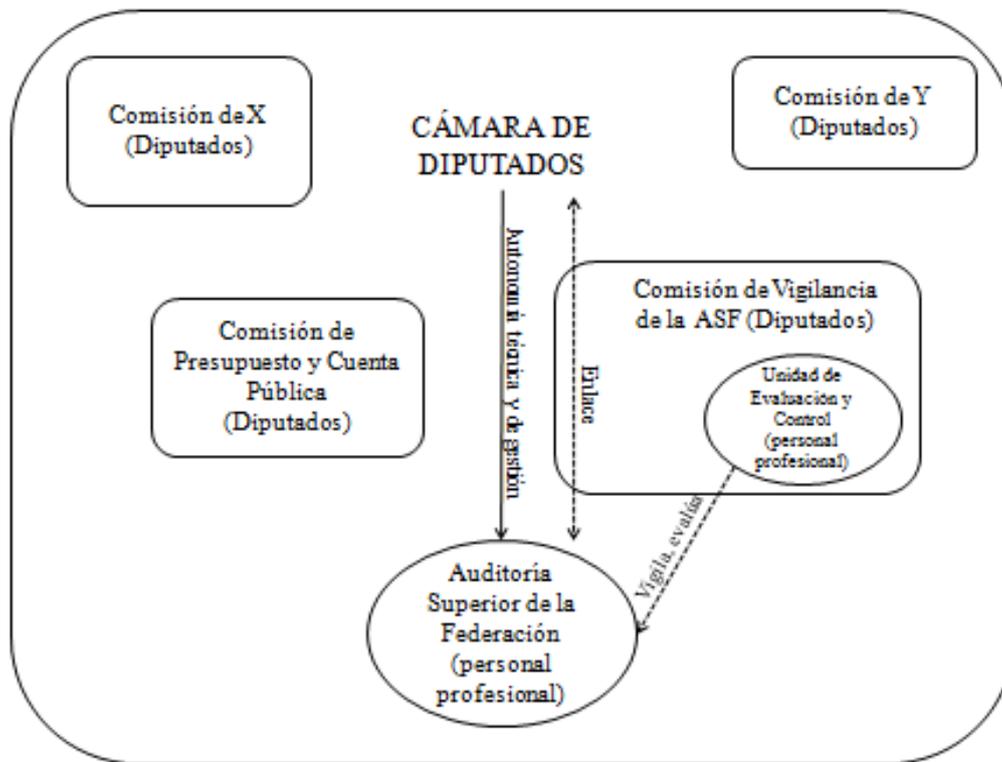
¹⁵⁸ *Ibid.*, p. 201; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 79, párrafo tercero de la fr. I; y Ley de Fiscalización Superior de la Federación, Título IV.

¹⁵⁹ Solares Mendiola, *op. cit.*, p. 201; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 79, párrafo tercero de la fr. I; y Ley de Fiscalización Superior de la Federación, Título IV.

Según la LFRCF, se precisa que situaciones dan causa a una revisión de situación excepcional, la obligación de los funcionarios involucrados a responder a las solicitudes de información de la ASF, las sanciones que corresponden ante incumplimiento, así como que la Auditoría debe incluir la revisión ha de incluirse en el Informe de Revisión de la Cuenta Pública que presente (LFRCF, Título IV)

Todos estos órganos forman parte de la Cámara de Diputados, como se retrata en la Figura 1, y como se explica en los siguientes apartados.

FIGURA 1.



Fuente: Elaboración propia.

FIGURA 2.



Las fechas en este esquema están de acuerdo a la última reforma constitucional en materia de fiscalización superior. Para ver cómo cambia la reforma el calendario de fiscalización, ver Figura 4 en el capítulo 3. (Fuente: Daniela Barba, “Evaluación de desempeño y rendición de cuentas de las instituciones públicas I: el papel del Legislativo”, en González *op.cit.*, p. 190. Adaptado y actualizado a partir de CVASF, 2006)

Este ciclo comienza durante el mismo año en el que se ejercen los recursos, con la presentación por parte del Ejecutivo Federal del Informe de Avance de Gestión Financiera y de la Cuenta Pública a la Comisión Permanente de la Cámara de Diputados, y consiguientemente a la CV y a la ASF. Ésta emite sus observaciones sobre este Informe, que anteriormente integraba en el Informe de Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública, el cual entregará posteriormente.

De acuerdo a la nueva LFRCF, como expliqué en el apartado anterior, el Informe de Avance de Gestión cambia de naturaleza, ya que su contenido no se limita a programas concluidos, sino que debe incluir el grado de avance en el cumplimiento de los objetivos, así como el flujo contable de los ingresos y los egresos al 30 de junio. Por su parte, en lugar de incluir el análisis de este informe en el Informe de Revisión de la Cuenta Pública, la ASF

ahora deberá presentar un análisis independiente del Informe 30 días después de su presentación. (art. 7)

En abril del año siguiente, el Ejecutivo Federal entrega a la Comisión Permanente la Cuenta Pública, la cual contiene la contabilidad, finanzas y el ejercicio del gasto de los programas públicos. La Comisión Permanente remite la Cuenta a la Comisión de Vigilancia y ésta a la ASF, la cual conduce las auditorías de acuerdo a un proceso de planificación, y emite el Informe del Resultado de la Cuenta Pública que entrega a la CV en febrero del año siguiente al que se recibió la Cuenta. Una vez aprobado el Informe, la CV se lo entrega a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, la cual tendría que hacer el dictamen o al menos el informe de dicho documento. Por otra parte, la Unidad de Evaluación y Control revisa las acciones de la ASF, incluido el Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública.

La Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación.

Vale la pena explicar el papel que desempeñan los principales actores. Uno de los actores que definen el funcionamiento efectivo de la función de fiscalización superior es la CV como la entidad encargada de cumplir la atribución que se asigna a la Cámara de Diputados en lo que hace a la supervisión de la cuenta pública.

Es decir, la Comisión de Vigilancia de la ASF debe coordinar las relaciones entre la Cámara de Diputados y la ASF, evaluar el desempeño de esta última y constituir el enlace que permita garantizar la debida coordinación entre ambos órganos.

Asimismo, la CV debe recibir de la Comisión Permanente del Congreso el Informe de Avance de Gestión Financiera y la Cuenta Pública; citar, por conducto de su mesa directiva, al Auditor Superior de la Federación para conocer en lo específico el Informe del

Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública; y presentar éste a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública (CPyCP).

En lo que hace a las cuestiones internas de la ASF, conforme a la legislación anterior, la CV debía evaluar el cumplimiento de sus funciones con base en la ejecución de su programa de actividades; *conocer* el proyecto de presupuesto anual de la institución y someterlo a la aprobación de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados para su inclusión en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF); evaluar si la ASF cumplía con las funciones que le corresponden conforme a la Constitución y a la Ley de Fiscalización, y proveer lo necesario para su autonomía técnica y de gestión; presentar a la Cámara la propuesta de candidatos a ocupar el cargo de Auditor Superior de la Federación, así como la solicitud de su remoción.¹⁶⁰

En lo que se refiere al Plan de Auditorías, Visitas e Inspecciones de la ASF, la CV puede sugerir a la ASF objetos a fiscalizar, ya que debe recibir las solicitudes de auditoría que mediante la Mesa Directiva le turnen otras comisiones, y debe resolver si solicita o no una auditoría a la ASF.¹⁶¹

Para la realización de las auditorías, de acuerdo a la normatividad, la Comisión de Vigilancia está facultada para solicitar información a las entidades y dependencias del Ejecutivo federal en las materias relacionadas con la revisión de la cuenta pública, excepto cuando la información y documentación esté reservada conforme a las disposiciones legales aplicables. En este respecto, la LFRCF de 2009 amplía los sujetos que deben atender los requerimientos por parte de la ASF, en tanto incluye a los servidores públicos de los tres órdenes de gobierno, así como “a las personas físicas o morales, públicas o privadas, que

¹⁶⁰ Ley de Fiscalización Superior de la Federación, 2000, art. 67.

¹⁶¹ En general, las comisiones de la Cámara de Diputados deben dar resolución a los asuntos que la Mesa Directiva de la Cámara les turne; dictaminar, atender o resolver las iniciativas, proyectos y proposiciones turnadas a las mismas en los términos de los programas legislativos acordados por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos; y realizar las actividades que se deriven de los acuerdos tomados por el Pleno de la Cámara y los que adopten por sí mismas con relación a la materia o materias de su competencia.

captan, reciban, recauden, administren, manejen, ejerzan y custodien recursos públicos federales”.¹⁶² Asimismo, se aclara que son fiscalizables los subsidios, las transferencias y donativos.

Ante las solicitudes de la Comisión de Vigilancia, los titulares de las dependencias deben entregar la información de forma oportuna, y en caso de que no lo hagan, la Comisión puede dirigirse en queja oficialmente al titular de la dependencia o al Presidente. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Presidencia de la República deben entregar el informe sobre el estado de su ramo a la Comisión, y ésta debe hacer el análisis correspondiente, para lo que puede pedir mayor información y solicitar la comparecencia de los Secretarios de Despacho y Jefes de Departamento administrativos correspondientes.¹⁶³

En este punto resalta que la ASF normativamente tomaba las decisiones sobre su programa de auditorías, sobre cómo conducirlas y sobre cómo ejercer sus recursos, es decir, tenía autonomía técnica y presupuestal. Asimismo, si bien la Comisión de Vigilancia tenía entre sus tareas expresas “garantizar la autonomía técnica y de gestión” de la ASF, en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de 2009 la Comisión se fortalece respecto de la ASF de tal forma que se afecta la autonomía de esta última. Esto dado que dicha Comisión queda facultada para “emitir opiniones” al respecto de los programas estratégico y anual de actividades de la ASF; así como para “conocer y *opinar*” sobre el proyecto de presupuesto anual de ésta.¹⁶⁴ En este respecto, la nueva ley de fiscalización representa un retroceso en cuanto a lo que la Ley de Fiscalización Superior había logrado en términos de autonomía para la entidad de fiscalización superior, ésta como base para su credibilidad en su labor de llamar a rendir cuentas. Esta idea se profundiza en el capítulo 3.

¹⁶² LFRCF, art. 5. Lo anterior tiene eco en el Reglamento Interior de la ASF publicado en 2009 (RIASF09).

¹⁶³ Ley Orgánica del Congreso, art. 45.

¹⁶⁴ Cámara de Diputados, art. cit., 2009, Exposición de Motivos.

Por su parte, la CV puede incidir en la actividad de la ASF por medio del ejercicio de sus atribuciones sobre la Unidad de Evaluación y Control (UEC), instancia encargada de revisar el cumplimiento de las actividades de la primera. La Comisión es el conducto de comunicación entre la UEC y la Cámara; le propone al Pleno el Titular de la Unidad, sus recursos materiales, humanos y presupuestales, así como su Reglamento Interno; y la Unidad debe presentarle a la CV su informe anual de gestión.

Asimismo, la CV debe autorizar el nombramiento y remoción de los trabajadores de confianza con que cuenta la Unidad, aprobar su programa de actividades y requerirle todo tipo de información relativa a sus funciones; ordenarle la práctica de auditorías, inspecciones o visitas específicas a la ASF, para que la UEC misma las practique o lo haga de manera externa; autorizar la solución de las recomendaciones que la UEC haga a la ASF, y vigilar que se atiendan; presentar denuncias o querellas ante la autoridad competente, en caso de que la UEC detecte en los funcionarios de la ASF conductas presumiblemente constitutivas de delitos.

La integración de la CV así como el nombramiento de su presidente y secretarios se establecen por la Junta de Coordinación Política, órgano colegiado de la Cámara de Diputados, de manera proporcional a la pluralidad representada en ésta, por el plazo que dure la Legislatura.¹⁶⁵ Esto implica que la Comisión tenga una estabilidad limitada, dado que la duración en las comisiones de los diputados no llega a ser suficiente en razón de que no es posible su reelección. Así, la CV tiene limitaciones en cuanto a la continuidad de su agenda en el largo plazo; si bien en el corto y mediano plazos esta continuidad se vea favorecida en tanto las Comisiones están obligadas por ley a sesionar una vez al mes.

De esta manera, la CVASF puede introducir temas en la agenda de la ASF a pesar de que, dado que no hay una continuidad en su integración (porque no es posible la

¹⁶⁵ Ley Orgánica del Congreso, art. 104.

reelección de los legisladores), difícilmente logrará desarrollar una visión estratégica de la fiscalización superior que tome en cuenta la actividad previa de esta institución o las expectativas de la misma en el mediano y largo plazos, más allá de las demandas e intereses de las fuerzas políticas representadas en una coyuntura determinada. Esto tiene implicaciones aún más graves dado el crecimiento de las atribuciones de la Comisión sobre la ASF en la Ley de Fiscalización de 2009.

Un contraejemplo de esto es el caso de los legisladores en Estados Unidos, que pueden reelegirse ilimitadamente y permanecer en el Congreso y en las comisiones legislativas, lo que les permite adquirir un alto nivel de conocimientos y especialización en diferentes áreas de la política pública y permite que las comisiones legislativas tengan una memoria institucional y desarrollen una red de personal de apoyo “que potencia la capacidad de control del poder Legislativo sobre el gobierno federal.”¹⁶⁶

El revisor del fiscalizador: la Unidad de Evaluación y Control

Un elemento que resulta fundamental para garantizar la efectividad y credibilidad de las actividades de la ASF es que éstas mismas sean también sujeto de revisión. Según Aymée Figueroa, uno de los mínimos que las EFS deben asegurar para garantizar la confianza sobre su actuación es rendir cuentas hacia los poderes públicos y hacia la sociedad.¹⁶⁷

En general, el examen por un tercero de la validez del trabajo de la EFS, o el examen cruzado de los resultados de las auditorías abona al ideal de la rendición de cuentas, de forma que la entidad no sea una excepción del escrutinio público y que se eleve la calidad de la discusión sobre las recomendaciones a las entidades públicas. Además, esto

¹⁶⁶ Ríos, art. cit., p. 161.

¹⁶⁷ Figueroa, op.cit., 2007 citado en Merino, op.cit., p. 174.

contribuye a disminuir el riesgo de que el auditor se subordine *de facto* al Congreso, dado que lo hace aún más consciente de la importancia de la calidad de su trabajo.¹⁶⁸

Como se apuntaba en el apartado anterior, la UEC es el órgano técnico que forma parte de la estructura de la Comisión de Vigilancia,¹⁶⁹ encargado de vigilar que la ASF cumpla los objetivos de sus programas, que ejerza debidamente los recursos a su cargo, y que sus servidores públicos cumplan estrictamente sus funciones y respeten la normatividad. Asimismo, la UEC debe analizar la situación patrimonial de los funcionarios de la ASF, recibir quejas y denuncias por el incumplimiento de sus funciones, iniciar investigaciones y, en su caso, aplicar las medidas disciplinarias y sanciones administrativas previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Finalmente, la UEC debe conocer y resolver el recurso de consideración que interpongan los servidores públicos sancionados, de acuerdo a la Ley mencionada.

En este respecto, la incidencia de la UEC sobre la ASF se incrementa en la nueva ley de fiscalización, que faculta a la Unidad para fijar los indicadores de desempeño de acuerdo a los cuales se evaluará la actividad de la Auditoría Superior. En el capítulo siguiente se ven las implicaciones de lo anterior para la posibilidad de destitución del Auditor Superior (cuya permanencia en el cargo según la nueva ley depende de la aprobación que la CV dé sobre su desempeño), así como para la visión de rendición de cuentas de desempeño que impera en la ASF.

Sin olvidar el control que tiene la Comisión de Vigilancia sobre la Unidad, lo anterior no deja de ser lamentable, ya que ésta había logrado posicionarse como un actor

¹⁶⁸ Vinod Sahgal, “Audit and Legislative Oversight: Developing Country Perspective”, en Secretariado de las Naciones Unidas, *op.cit.*, 2007, pp. 57s.

¹⁶⁹ La relación de dependencia de la UEC hacia la CVASF es clara: ésta propone al Pleno los recursos materiales, humanos y presupuestales con los que debe contar la UEC; nombra su titular y puede removerlo; y le ordena la práctica de auditorías, inspecciones y visitas a la ASF, aunque también el Titular de la Unidad puede presentar a aquélla propuestas de auditorías, visitas e inspecciones. Asimismo, el Titular será el encargado de proponer las políticas, procedimientos y programas por los que fiscalizará a la Auditoría.

más con el potencial de equilibrar la influencia que se ejerce sobre la ASF y había contribuido con algunas de sus recomendaciones a promover la mejora institucional de esta institución.

En lo que concierne a las actividades de la UEC a la fecha, resalta el análisis de los Informes del resultado de la revisión y fiscalización de la cuenta pública (IRCP), las visitas de evaluación a algunas auditorías de la ASF en lo que hace al control de normatividad y procedimientos; y las recomendaciones sobre cuestiones internas de la ASF, como estados financieros, manejo de recursos, políticas de contratación, estructura organizacional, y procesos de capacitación.

La UEC ha analizado los IRCP desde 2004, comenzando con el de 2002. En ellos, ha exhortado a la ASF a hacer más comprensible la información, y a mejorar su presentación, así como la planeación y conducción de las auditorías. Para analizar los informes, la UEC junto con la CVASF ha llevado a cabo reuniones temáticas entre los legisladores y el personal de la Auditoría Superior.

En los análisis de la Unidad a los IRCP se hacen observaciones sobre la calidad de las auditorías, por ejemplo, para las de desempeño, en cuanto a la congruencia de las acciones- recomendaciones, sobre la claridad en el uso de indicadores técnicos, el alcance de las auditorías en cuanto al agente y los elementos de la política auditados, o la inclusión de los elementos por definición constitutivos de una auditoría de desempeño.

En los próximos años habrá que atender cómo cambia la actuación de la Unidad, ya que si bien antes la ASF no podía hacer una evaluación precisa de sus propios resultados y gestión porque no tenía los indicadores de medición necesarios para ello, ahora la evaluación que se haga difícilmente podrá ser objetiva porque la UEC fija o impone de forma externa los indicadores de desempeño a la Auditoría.

No obstante, hay que reconocer como un paso importante en la revisión de la ASF el estudio inter pares de las auditorías de desempeño, que durante 2008 condujeron la GAO de Estados Unidos, la NAO del Reino Unido, y las Auditoría General de Puerto Rico, como producto de una iniciativa surgida en el Grupo Global de Trabajo en el marco de la INTOSAI (Organización Internacional de las Entidades de Fiscalización Superior).¹⁷⁰

Asimismo, desde 2006 se instaló un Comité de Calidad encargado de operar un Sistema de Gestión de Calidad y se han realizado en la ASF auditorías internas de calidad. The British Standards Institution evaluó y avaló éstas como “procesos eficaces”, llevados a cabo con rigor metodológico. Sin embargo, una debilidad que presenta este esfuerzo es el carácter reservado de estas auditorías.¹⁷¹

Sin embargo, para completar la revisión del conjunto de actividades del órgano fiscalizador, sería deseable que la auditoría de cumplimiento también se sometiera a una revisión inter pares, como lo ha comentado personal de la ASF.¹⁷² Más aún, la vigilancia de la actividad de esta institución debe complementarse con el apoyo de una amplia red de organismos y asociaciones civiles y académicas que permitan someter las auditorías a evaluación continua, apuntar áreas sobre las que es necesario profundizar la revisión, así como intercambiar información relevante. En este sentido, destaca por ejemplo la experiencia de cooperación para la rendición de cuentas y el intercambio de información entre la GAO y una red de organismos especializados.¹⁷³

¹⁷⁰ Government Accountability Office (US), Oficina del Contador del Puerto Rico y Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido, Revisión Internacional entre Pares de la Práctica de Auditoría de Desempeño en la Auditoría Superior de la Federación de México, México, ASF, noviembre 2008.

¹⁷¹ Merino, op.cit., p. 174.

¹⁷² Según la entrevista realizada por Michiko Aramburo al Coordinador de Relaciones Institucionales de la institución. (Merino, op.cit., p. 174.)

¹⁷³ Ríos, art.cit., p. 151.

En síntesis, el equilibrio entre las instancias del Legislativo que interactúan para la fiscalización superior impacta en la autonomía de la ASF, más aún ahora que se ha incrementado por diversas vías la influencia que sobre ella tiene la Comisión de Vigilancia, e indirectamente por medio de su influencia en la Unidad de Evaluación y Control. A su vez, la pérdida de autonomía de la Auditoría Superior impacta su credibilidad, más aún en las actividades relacionadas con la rendición de cuentas de desempeño.

Las materias que puede auditar la ASF.

En lo que hace a la sustancia de lo que revisa la ASF, ésta está facultada para hacer auditorías de regularidad, desempeño, seguimiento, así como auditorías especiales.

Las auditorías de regularidad: Su objetivo es verificar que las entidades fiscalizadas se hayan apegado a la ley y a los programas y montos que aprobó la Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos de la Federación en la captación, administración, ejercicio y aplicación de los recursos públicos.

Las auditorías de regularidad, por su objeto de la fiscalización, pueden ser:

- a) Financieras y de Cumplimiento, cuyos objetivos son:
 - Corroborar que la captación y administración de los recursos efectivamente se hizo en tiempo y forma.
 - Constatar que efectivamente se hayan realizado las operaciones y provisto los bienes y servicios a los que se debían destinar los recursos aprobados; que esto se haya hecho con una administración adecuada y de acuerdo a los principios básicos de contabilidad gubernamental; y dirigido al cumplimiento de los objetivos registrados en el PEF, como parte de las funciones del ente público.
 - Verificar que el gasto se realizó en consideración de las medidas de austeridad, racionalidad y disciplina presupuestal, en particular en lo que hace a la adquisición y

contratación de bienes y servicios; así como que las operaciones se registraron conforme a la ley.

- Revisar que los pasivos de los entes fiscalizados correspondan a sus obligaciones reales, así como que estén adecuadamente registrados.

b) de Obra Pública e Inversiones Físicas, cuyo objetivo es corroborar que la creación de obras públicas para o por los entes federales se haya aprobado en el presupuesto, así como que en ello se hayan usado correctamente los recursos, se hayan realizado las contrataciones necesarias de acuerdo a la normatividad técnica y jurídica aplicable, se hayan pagado costos correspondientes al tipo y calidad de los materiales usados, y se haya exigido oportunidad y cumplimiento de los contratos en la ejecución y entrega de las obras y el suministro de los equipos.

c) de Sistemas, cuyo objetivo es verificar que los sistemas y procedimientos utilizados sean adecuados y confiables en su diseño; así como su operación y sus atributos básicos de control interno, para promover, en su caso, la incorporación de medidas correctivas.

d) de Recursos Federales Transferidos y Ejercidos por Entidades Federativas y Municipios.

Así, el nivel de control que logra este tipo de auditorías es sobre el uso y provisión de los recursos y los productos respectivamente, es decir, se verifica que efectivamente los recursos se ejercieron y que los productos reales de la política se proveyeron. Por su parte, cabe destacar que la rendición de cuentas tradicional, que se busca con este tipo de auditorías, como se explicaba, es un paso indispensable para poder evolucionar hacia la rendición de cuentas sobre el desempeño, lo que implica que la labor de la ASF en las auditorías de regularidad no debe perder importancia. En este punto, como se explicaba, destaca positivamente que se amplían los sujetos fiscalizables en la nueva ley de fiscalización.

En el nuevo Reglamento de la ASF que se publicó el 26 de agosto de 2009 en el Diario Oficial en correspondencia con la Ley de Fiscalización del mismo año, se da mayor certidumbre para la realización de las auditorías de regularidad en tanto se precisan los elementos de la revisión de deuda pública,¹⁷⁴ de la auditoría financiera y de cumplimiento, así como de sistemas.¹⁷⁵

No obstante, en la nueva ley de fiscalización se faculta al Auditor Especial de Cumplimiento para revisar el desempeño de políticas y programas, en tanto puede “verificar el cumplimiento de los objetivos, metas, políticas y programas públicos” en general,¹⁷⁶ en materia de deuda pública,¹⁷⁷ así como de ajuste y aprobación presupuestal.¹⁷⁸ La cuestión es que no se especifica qué criterios deberá seguir este auditor para revisar el desempeño, de forma que, como se verá más adelante, existe el riesgo de que se sancionen las deficiencias en el desempeño con medidas correctivas aplicables a las faltas en el cumplimiento.

Las auditorías de desempeño. Consisten en un examen de las actividades del gobierno para ejecutar una política pública general, sectorial o regional, así como de las actividades inherentes al funcionamiento de los entes públicos federales en sus ámbitos institucional, de programa, proyecto o unidad administrativa. Se hacen con base en el conocimiento de diferentes disciplinas y en métodos comparativos, de forma objetiva, sistemática y organizada,¹⁷⁹ con el objetivo de proponer mejoras. Según el Reglamento Interior que imperó hasta agosto de 2009, las auditorías de desempeño examinaban los siguientes elementos:

a) Gestión financiera: Verifica si los gastos corresponden con el presupuesto, así como si hay registros y procedimientos adecuados para administrar los recursos. Asimismo,

¹⁷⁴ RIASF09, art. 8, fr. I.

¹⁷⁵ RIASF09, art. 8, fr. III y X.

¹⁷⁶ RIASF09, art. 8, fr. V.

¹⁷⁷ RIASF09, art. 8, fr. I.

¹⁷⁸ RIASF09, art. 8, fr. II.

¹⁷⁹ RIASF01, art. 9°.

examina la ejecución de la gestión financiera, en cuanto a su eficiencia, eficacia y economía.¹⁸⁰

b) Procesos de creación, venta o desincorporación de las entidades paraestatales; concesión de servicios públicos federales, y de apoyo para saneamiento financiero. Por un lado, verifican que en estos procesos se haya respetado la legislación aplicable; por otro, analizan la rentabilidad financiera y socio-económica.

c) Productos y resultados. Es un nivel más complejo de auditoría, que revisa si las acciones de las entidades públicas usaron adecuadamente los recursos, pero también si cumplieron sus metas con eficacia, eficiencia y economía y de acuerdo a los indicadores estratégicos aprobados en el presupuesto anual. De hecho, este tipo de auditorías puede llegar al impacto de los programas, proyectos y políticas, en cuanto a que si el beneficio generado para la sociedad correspondió con el costo erogado en la acción pública.¹⁸¹

De esta manera, la ASF está facultada para hacer auditorías de resultados y de impactos, lo cual, como se explicó en el capítulo 1 y se profundizará en el 4, representa un riesgo para su credibilidad. De ahí que sea deseable que se haga más bien un énfasis en las auditorías de sistemas de control y evaluación, que describo a continuación.

d) Sistemas de control y evaluación: Examina si fueron adecuados los mecanismos que establecieron las entidades fiscalizadas para medir e informar sobre la eficacia de sus acciones. En particular, considera la inclusión de indicadores de desempeño estratégicos, de gestión y de servicios para evaluar la acción pública. Asimismo, examina si se adoptaron prácticas de gestión pública adecuadas. En este sentido, estrictamente la ASF está facultada legalmente para revisar el cómo ponen en práctica la política de evaluación de desempeño las entidades fiscalizadas.

¹⁸⁰ RIASF01, art. 9°.

¹⁸¹ RIASF01, art. 9°.

Como se ve en el capítulo siguiente, la Ley de Fiscalización de 2009 da un papel mucho más relevante a la realización de auditorías de desempeño, da lugar en particular a las auditorías de resultados y de impacto, e incluso a la “evaluación” del cumplimiento de los objetivos de las políticas, lo cual tiene implicaciones muy fuertes en tanto implica el juicio sobre las políticas y programas.

En el Reglamento publicado el 26 de agosto de 2009, por un lado, se confirman como criterios de revisión la obtención de los resultados programados, así como el impacto de los programas públicos, criterios que se complementan con algunos más complejos, como la competencia de los operadores y diseñadores del programa, la calidad de los bienes y servicios y la percepción de los beneficiarios-usuarios.¹⁸²

Por otro lado, se refiere concretamente que corresponde al Auditor Especial de Desempeño “[p]romover que la rendición de cuentas por parte de las entidades fiscalizadas incluya indicadores estratégicos y de gestión que permitan evaluar los resultados de la acción gubernamental, así como constatar la administración responsable, productiva y transparente de los recursos y de los servicios públicos que se prestan.”¹⁸³

Si se viera de forma aislada, esta fracción puede interpretarse como el énfasis de la ASF en la necesidad de realizar auditorías a los sistemas de control y evaluación. No obstante, dado que la labor de la ASF en materia de desempeño queda en la nueva legislación encaminada a la auditoría de resultados e impacto (e incluso a la “evaluación” según el texto de la LFRCF), la incidencia de la Auditoría Superior en la formulación de los indicadores de evaluación al interior del gobierno corre el riesgo de resultar en mayor intervencionismo por parte del Congreso en la operación de los programas, sobre la cual tiene la facultad de decidir el Ejecutivo.

¹⁸² RIASF09, art. 9, fracciones II, V, VII y X.

¹⁸³ RIASF09, art. 9, fr. VI.

Las auditorías especiales. Auditan materias muy particulares, complejas, difíciles o politizadas, que requieren enfoques igualmente especializados o diversos, -pueden combinar aspectos de la auditoría de cumplimiento y de desempeño-. Responden especialmente a las demandas de la Cámara de Diputados o a las que se perciban como preocupaciones de la sociedad sobre temas especiales.¹⁸⁴

Las auditorías de seguimiento. Revisan que las entidades fiscalizadas hayan cumplido las observaciones-acciones recibidas de la ASF en el ejercicio fiscal en revisión o en anteriores. En este respecto, como dije antes, la LFRCF de 2009 obliga a la ASF a hacer informes periódicos de seguimiento de las recomendaciones y observaciones que emita.

Cómo debe hacer sus auditorías la ASF.

La metodología para la fiscalización superior según la información de la entidad en Internet¹⁸⁵, así como para la conformación y ejecución de cada Programa Anual de Actividades y cada Programa Anual de Auditorías, Visitas e Inspecciones, prevé las siguientes etapas:

1) Análisis preliminar macroeconómico, presupuestal, financiero y programático para reconocer los sectores, ramos, funciones, subfunciones y programas estratégicos y /o prioritarios, con base en el Plan Nacional de Desarrollo, los Programas Regionales, Especiales, Sectoriales e Institucionales, los Programas Operativos Anuales, la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación. Las líneas de acción institucionales delineadas en la Visión Estratégica de la ASF son un referente para la planeación de las auditorías.

¹⁸⁴ RIASF, art. 23.

¹⁸⁵ Página de la ASF, disponible en <http://www.asf.gob.mx/pags/Texto1.html>. Consultada por última vez el 23 de enero de 2010.

Una vez identificadas las áreas estratégicas (o realizada la planeación genérica)¹⁸⁶, se identifican las entidades responsables de su ejecución, que dependiendo de sus logros y de otros factores, se decide auditar.

2) Análisis de: a) la Cuenta de la Hacienda Pública Federal; b) los Informes de Gobierno, sobre todo en lo relacionado con las finanzas públicas, la situación económica y la deuda pública; c) los estudios que realizan la ASF y el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas referentes al comportamiento del ingreso-gasto, la evolución y tendencia de los principales indicadores económicos, y las variaciones presupuestales, programáticas y financieras; d) los resultados de auditorías anteriores y el seguimiento sobre la atención a las observaciones de la ASF; e) los rubros considerados en los programas anuales de trabajo en los órganos Internos de Control de las dependencias y entidades de la administración pública federal; f) los estados financieros dictaminados por profesionales contratados por la Secretaría de la Función Pública; g) las peticiones de revisión provenientes de las Cámaras de Diputados y Senadores; h) así como los señalamientos de problemas e irregularidades expresados por la opinión pública.¹⁸⁷

3) Formulación de indicadores a partir del análisis anterior, para identificar las entidades o actores y las políticas y programas que se revisarán.¹⁸⁸

4) Ponderación de estos indicadores con base en los siguientes criterios, para jerarquizar los sujetos y objetos de revisión:

- a) interés camaral,¹⁸⁹
- b) evaluación financiera, programática y presupuestal,¹⁹⁰

¹⁸⁶ Merino, *op.cit.*, p. 20.

¹⁸⁷ Página de la ASF, disponible en <http://www.asf.gob.mx/pags/Texto1.html>. Consultada por última vez el 23 de enero de 2010.

¹⁸⁸ Ibid.

¹⁸⁹ Ibid.

¹⁹⁰ Ibid.

- c) importancia relativa de la acción institucional, o sea, la representatividad del monto programado a fiscalizar ejercido por las entidades¹⁹¹
- d) antecedentes de revisiones anteriores, y
- e) identificación de áreas de riesgo,¹⁹² es decir, según lo expresado en el Informe de Revisión de la Cuenta Pública de 2007, la identificación de “unidades administrativas, procesos, actividades o gastos presupuestales en los cuales, por la propia naturaleza o volúmenes de operaciones que se llevan a cabo [...] se observa una mayor incidencia de errores, omisiones e irregularidades, o bien, opacidad y discrecionalidad en el ejercicio de los recursos públicos”.¹⁹³
- 5) A partir de lo jerarquizado, se seleccionan los sujetos y objetos a evaluar en consideración de su importancia y pertinencia, ya evidente en los análisis, y sobre todo en consideración de la factibilidad de la revisión, con base en los recursos que le son asignados y el personal capacitado de que dispone la ASF.¹⁹⁴ “De esta manera, se utilizan sofisticadas técnicas de muestreo.”¹⁹⁵
- 6) Se da cuenta en el Sistema de Control y Seguimiento de Auditoría (SICSA) de los datos e información que sustentan las propuestas de auditoría, visita e inspección, tanto para la revisión del Informe de Avance de Gestión Financiera como para la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal: del título y tipo de revisión, de los objetivos de la misma, de su justificación y los criterios de selección aplicados.
- 7) A partir de la información registrada en el SICSA, se integra el Programa Anual de Auditorías, Visitas e Inspecciones.

¹⁹¹ Merino, *op.cit.*, p. 20.

¹⁹² Página de la ASF, disponible en <http://www.asf.gob.mx/pags/Texto1.html>. Consultada por última vez el 23 de enero de 2010.

¹⁹³ ASF, *Informe de Resultados de la Revisión de la Cuenta Pública 2007*. Tomo Ejecutivo, México, 2009, p. 16. Citado en Merino, *op.cit.*, p. 20.

¹⁹⁴ Página de la ASF, disponible en <http://www.asf.gob.mx/pags/Texto1.html>. Consultada por última vez el 23 de enero de 2010.

¹⁹⁵ Merino, *op.cit.*, p. 20.

- 8) El Auditor Superior de la Federación aprueba el Programa, el Consejo de Dirección de la entidad da su visto bueno.
- 9) Se informa el Programa a la Cámara de Diputados mediante la Comisión de Vigilancia.
- 10) Se ejecutan las revisiones programadas.
- 11) Se elaboran las observaciones al Informe de Avance de la Cuenta Pública, éstas se les notifican a los entes auditados a más tardar el 31 de enero del año siguiente al de la presentación de dicho informe, y de esta manera los comentarios de las entidades a las observaciones se integran junto con el Informe de Avance mismo en el Informe del Resultado de la revisión de la Cuenta Pública correspondiente.¹⁹⁶

Asimismo, en el Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública Federal la ASF resume el trabajo anual y los resultados de las auditorías, visitas e inspecciones practicadas. Este Informe consiste en un Tomo Ejecutivo, en diversos Tomos Sectoriales –que no incluye lo relativo a las entidades no coordinadas sectorialmente y los órganos constitucionalmente autónomos-, y en un tomo relativo a la revisión del ramo 33 y del anterior ramo 39 (correspondiente al Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas y a los recursos del fideicomiso para la Infraestructura de los Estados)¹⁹⁷, mediante los que se transfieren recursos federales a los diferentes estados y municipios –y de los que se da cuenta por entidad federativa y fondo de aportación revisado-.

Sumadas a la justificación de cada revisión, expresada en el Programa Anual de Auditorías, Visitas e Inspecciones, se incluyen en el Informe:

¹⁹⁶ Ley de Fiscalización Superior de la Federación, art. 18. Como se ha mencionado, esto cambió en la nueva ley de fiscalización, que indican que la ASF debe presentar el análisis de este informe de forma previa e independiente.

¹⁹⁷ Desde la Reforma a la Ley de Coordinación Fiscal de diciembre de 2007 el Ramo General 39 desapareció y estos recursos se incluyeron en el Ramo 33, como parte de las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios.

- a) Las observaciones derivadas de los resultados de las revisiones practicadas, en las que se hacen señalamientos puntuales de las deficiencias, debilidades e irregularidades detectadas; y
- b) Las acciones promovidas como consecuencia de las observaciones de auditoría anteriores.

Finalmente, el Informe puede contener separatas, análisis cuantitativos y cualitativos que analizan a profundidad un tema de política pública con base en las revisiones previas.

De esta forma, existen ciertos procesos o estándares a los que debe responder la planeación y ejecución de las auditorías, que en todo caso habrán de reflejarse y justificarse con transparencia en el texto de las auditorías. En el siguiente capítulo se revisará qué tanto refleja el contenido del Informe de Resultado estos procedimientos. En todo caso, la LFRCF de 2009 ya obliga a la ASF a incluir requisitos mínimos que permitan dar cuenta más claramente del procedimiento seguido en las auditorías.¹⁹⁸

Las facultades de recomendación y sanción de la ASF.

Como se adelantaba a principios de este capítulo, una de las principales diferencias de la ASF respecto de la Contaduría Mayor es que la primera puede promover acciones preventivas y correctivas en congruencia con deficiencias, debilidades e irregularidades que observe en las auditorías.

Las acciones preventivas consisten en recomendaciones a las entidades fiscalizadas acerca de su control interno, con el fin de lograr mayor apego a la ley, disminuir la discrecionalidad de las decisiones, evitar errores y omisiones, así como fortalecer la operación y los sistemas administrativos. Las recomendaciones derivadas de las auditorías de desempeño buscan que las entidades fiscalizadas mejoren su gestión y construyan y

¹⁹⁸ LFRCF, art. 29.

apliquen indicadores de desempeño adecuados, con el fin de que puedan atender sus problemas estructurales, adoptar mejores prácticas administrativas y cumplir sus objetivos con eficiencia, eficacia y economía.

En ambos casos, si la ASF no recibe información suficiente sobre los pasos para atender la acción, ésta se da por concluida pero inicia una acción nueva: se programa una auditoría de seguimiento.¹⁹⁹

Mientras tanto, las acciones correctivas pueden consistir en:

- Fincar responsabilidades resarcitorias a servidores públicos particulares, en caso de que hayan incurrido en daños y perjuicios estimables en dinero causados a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.
- Solicitar a los Órganos Internos de Control de los entes fiscalizados o a la propia Secretaría de la Función Pública la intervención o el fincamiento de responsabilidades administrativas ante la presunción de irregularidades.
- Multar o aplicar una sanción pecuniaria a los servidores públicos responsables que no hayan entregado en el plazo reglamentario la información que solicite la ASF.
- Presentar denuncias o querellas ante las autoridades correspondientes (Ministerio Público, MP) si se presume que servidores públicos particulares han cometido ilícitos.
- Entregar a la Cámara de Diputados las pruebas pertinentes para el juicio político.²⁰⁰

Evidentemente, existe todo un proceso previo para llegar a las acciones correctivas, en el cual se da oportunidad de presentar información pertinente y suficiente que permita aclarar la existencia de presuntas irregularidades, a las entidades fiscalizadas, a su Órgano Interno de Control o a Servicio de Administración Tributaria, según corresponda.

¹⁹⁹ Merino, op.cit., p. 30.

²⁰⁰ Ibid., p. 38.

Asimismo, existe una serie de pasos para dar seguimiento a las solicitudes de aclaración o a las acciones correctivas ante estas instancias.²⁰¹

Por su parte, los procedimientos de denuncia de hecho ante el MP y de denuncia de juicio político ante la Cámara de Diputados inician y terminan con la entrega de las pruebas suficientes ante estas instancias.²⁰²

El ejercicio de estas atribuciones marca una diferencia fundamental con respecto a la Contaduría Mayor, porque en particular para lograr el apego a la ley y la honestidad de los funcionarios, o la rendición de cuentas de cumplimiento, es fundamental que se den sus tres dimensiones básicas, explicadas en el Capítulo 1, es decir, la dimensión informativa, la explicativa o argumentativa, y más aún, la de exigencia, en la cual la sanción ante las conductas irregulares es clave.

En el capítulo 3 se analiza la forma en la que esta exigencia de hecho se ha practicado, sobre todo en cuanto a la adjudicación directa de las responsabilidades correspondientes por parte de la ASF y la coordinación para exigir cuentas con las instancias del Ejecutivo y el Judicial. Asimismo, se analizan las modificaciones en esta materia en la reciente Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas.

Conclusiones.

El sistema político autoritario que limitaba institucionalmente a la entidad de fiscalización superior, entonces la Contaduría Mayor de Hacienda, perdió legitimidad particularmente durante las últimas dos décadas del siglo pasado. Asimismo, se dio una serie de procesos conectados entre sí que impulsaron la transformación de esa entidad: la transición democrática, los cambios en la estructura del presupuesto, la evidencia mayor de las carencias del gobierno en términos de probidad, así como los cambios en la distribución del

²⁰¹ Véase Merino, op.cit., pp. 30-38.

²⁰² Ibid., p. 38.

poder del Congreso. La creación y actividad de la ASF constituyeron avances radicales para la rendición de cuentas horizontal en México. Las facultades que la Ley de Fiscalización Superior otorgó a esta institución fueron un gran paso en lo que hace a la independencia técnica y de gestión de la entidad respecto a la Cámara de Diputados, así como en cuanto a sus facultades de sanción, de recuperación de daños y de promoción de la sanción penal.

Como traté de explicar, la interacción entre las instancias del Congreso y la ASF requiere un equilibrio que permita asegurar un nivel mínimo de autonomía a esta última. No obstante, como veremos en el capítulo siguiente, la nueva Ley de Fiscalización representó un retroceso en este sentido, dado que afecta este equilibrio y limita nuevamente la autonomía de la Auditoría Superior.

Si bien las facultades de fiscalización se han visto aún más fortalecidas con la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación de 2009, -en cuanto a la facultad de sanción, los sujetos fiscalizables, la fiscalización en estados y municipios,- estas nuevas herramientas quedan a disposición de una ASF con una autonomía disminuida, también en esta nueva ley. De esta forma, dado que el Congreso no tiende en sí mismo a rendir cuentas por sus acciones, y dado que no lo rodea aún una sociedad con el interés suficiente de hacerlo rendir cuentas, hay un riesgo alto de que la acción de fiscalización superior, en este caso como una herramienta clave para la rendición de cuentas horizontal de cumplimiento, quede capturada por los intereses partidarios.

De igual forma, en la nueva ley de fiscalización se ratifica la facultad de la ASF para realizar auditorías de resultados y de impactos, e incluso se profundiza en este sentido, llevando su capacidad a la evaluación de los programas y políticas. Ante esto, habrá que observar también que la dirección que lleva la nueva normatividad de fiscalización hacia la pérdida de autonomía y el endurecimiento de la acción sancionadora, no se traduzca en el caso de la auditoría de desempeño en una forma de castigar a los servidores públicos por

elementos de la política pública que no estén enteramente bajo su control. La atribución para la Auditoría Especial de Cumplimiento que se le da en el nuevo Reglamento en términos de auditorías de desempeño es ya una muestra clara de este peligro.

De esta forma, será clave incidir en que se institucionalicen los mecanismos que hacen a los legisladores responsables por sus acciones, así como en aquellos que contribuyan a su especialización y construcción de memoria institucional que les permita superar lo más posible la coyuntura política. En conexión, el incentivo que desde las propias instituciones públicas pueda venir hacia la participación ciudadana es necesario para promover su vigilancia a las acciones de los tres poderes de gobierno, incluidos los órganos institucionales que forman parte de ellos.

En el capítulo siguiente reviso a detalle las bases institucionales de la Auditoría Superior de la Federación, y sus cambios ante la LFRCF, que le permitan o no gozar de la credibilidad suficiente para su acción fiscalizadora. En particular, pongo especial acento en el esquema de auditoría de desempeño, que ha llamado mi atención en tanto no ha sido atendido en la literatura sobre la ASF con tanto énfasis, dado que contribuye a retratar las diferencias entre la rendición de cuentas de cumplimiento y de desempeño, y porque contribuye a probar la premisa de la que parte esta tesis: la necesidad de un grado mínimo de autonomía para la efectividad de una actividad fiscalizadora que contribuya a la mejora del gobierno y para la legitimidad de esta actividad frente a los entes fiscalizados.

CAPÍTULO 3. LAS BASES INSTITUCIONALES Y LA EXPERIENCIA DE LA ASF

Una vez que describí el origen y la normatividad general que ha imperado en la Auditoría Superior de la Federación, en este capítulo analizo cómo se han desarrollado en términos generales las bases que permiten que la institución goce, como una instancia no electa por la ciudadanía, de un nivel de credibilidad suficiente para realizar su labor de fiscalización efectivamente y para explotar el potencial que tiene de promover la mejora de la acción gubernamental.

Por ello, analizo los elementos básicos necesarios para la credibilidad de las entidades de fiscalización superior: su nivel de autonomía respecto al Congreso (en términos de la selección de sus funcionarios, del diseño de su agenda, de las técnicas y decisiones sobre la labor de fiscalización, así como de la ejecución de su presupuesto), las competencias de sus funcionarios, así como la experiencia y desempeño de la institución.²⁰³

Para analizar el desempeño de la ASF considero, primero, las consecuencias de la fiscalización para el descargo del gobierno (es decir, para la necesaria comprobación de que el gobierno cumplió sus obligaciones en el uso de recursos públicos) y el ejercicio de las atribuciones legales por parte del órgano fiscalizador para exigir la rendición de cuentas de cumplimiento. En un segundo término, considero cuál ha sido la actuación de la ASF en sus auditorías de desempeño y apunto sus debilidades y posibles caminos de mejora de cara a la experiencia internacional. En particular, considero que este tema merece especial atención en tanto que bajo el esquema presente las auditorías de desempeño corren el riesgo de tener un uso político en el Congreso.

²⁰³ Havens, art.cit. y Barzelay, art. cit. 1997, p. 252.

Durante mi análisis considero las modificaciones que trae la nueva ley de fiscalización: la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, en cuanto a las bases institucionales de la Auditoría Superior de la Federación.

En términos generales, la reforma constitucional de 2008 incrementa la facultad de la ASF para dar seguimiento a las acciones - recomendaciones, y deja expresa su facultad para solicitar información de cuentas públicas anteriores a la que está en revisión, en situaciones excepcionales. En lo que hace a la fiscalización en estados y municipios, la reforma constitucional hace posible la fiscalización de los recursos federales (exceptuando las participaciones federales) en los estados, municipios, y en otras figuras jurídicas. Asimismo, se explicita que las entidades de fiscalización superior locales tienen autonomía técnica y de gestión. Finalmente, eleva a rango constitucional la auditoría de desempeño y la facultad de la ASF para emitir recomendaciones de desempeño.

Como respuesta a esta reforma constitucional, se presentaron en el Congreso varias iniciativas de reforma o adición a ciertos artículos de la anterior Ley de Fiscalización Superior, así como una iniciativa de un grupo de Diputados del PRI,²⁰⁴ que promovía el reemplazo de aquella por la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas. Esta iniciativa fue el eje de la nueva ley, que abrogaba a la anterior, y se consideró parcialmente, como explico más abajo, la iniciativa de un diputado²⁰⁵ del Partido de la Revolución Democrática que proponía la creación de una Contraloría Social.²⁰⁶ La nueva ley se publicó en el DOF el 29 de mayo de 2009, y para la revisión de la Cuenta Pública del ejercicio 2008

²⁰⁴ Cámara de Diputados, LX Legislatura, "Que expide la ley de fiscalización y rendición de cuentas de la federación, y deroga la ley de fiscalización superior, presentada por el diputado Jesús Ramírez Stabros, en nombre de los diputados Javier Guerrero García, Horacio Garza Garza y Raúl Cervantes Andrade, del Grupo Parlamentario del PRI, en la sesión de la Comisión Permanente del miércoles 13 de agosto de 2008", Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, 2008, 13 de agosto, núm. 2569, XI.

²⁰⁵ El diputado Hugo Eduardo Martínez Padilla.

²⁰⁶ Cámara de Diputados, LX Legislatura, "Dictamen de la Comisión de la Función Pública, con proyecto de decreto que expide la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y abroga la Ley de Fiscalización Superior de la Federación", Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, 2009, núm. 2738, V.

entran en vigor los nuevos plazos límites para los productos derivados de la fiscalización o necesarios para la misma, las cuales se desglosan en la Figura 3²⁰⁷ y se han empleado ya en esta tesis.²⁰⁸

Los elementos de los que depende la credibilidad de la ASF

Como expliqué antes, me referiré a los elementos básicos que contribuyen a constituir la credibilidad de la ASF: primero, la autonomía de la institución; en conexión, su estructura organizacional y las competencias de su personal; y, por último, su desempeño, analizado con base en las consecuencias de su labor para el descargo del gobierno²⁰⁹, la discrecionalidad o voluntad de usar sus atribuciones legales para ejercer la rendición de cuentas de exigencia, los efectos de sus recomendaciones o apuntes para la legislación, así como en su labor de auditorías de desempeño.

i) Autonomía de la ASF.

El artículo 79 constitucional dispone que la EFS de la Federación tenga autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en términos de la ley. No obstante, en la reforma constitucional de 2008 se modifica el fraseo de este artículo, según se mencionó en el capítulo anterior, de forma que la ASF se concibe como un órgano *a través* del cual el Congreso revisa la cuenta pública. En este sentido, se añade mayor incertidumbre en cuanto a la autonomía de la institución, y se abre más espacio a la interpretación.

En la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de 2009 es claro que la capacidad que el Congreso tiene para influir en la configuración de las instituciones por

²⁰⁷ Véase p. 207.

²⁰⁸ LFRCF, 3° transitorio.

²⁰⁹ Para la definición de “descargo del gobierno” véase *supra* p. 81.

medio de la legislación secundaria, viola en varios aspectos la autonomía que la Constitución le confiere a la ASF, como iré explicando aquí.²¹⁰

Cabe decir que algunos componentes de la autonomía de la ASF se mantienen en la normatividad. Éste es el caso de la selección y perfil del auditor superior de la Federación, cuya imparcialidad se procura asegurar por su nivel de influencia en la programación y aprobación de las auditorías, mediante un sistema de selección en el que la Comisión de Vigilancia elige una terna de candidatos que solicitaron el puesto en una convocatoria pública, a partir de la cual dos terceras partes de la Cámara de Diputados deben elegir y hacer la designación. De no agruparse dos terceras partes de los miembros presentes en la Cámara para elegir a un candidato, la Comisión de Vigilancia debe seleccionar otra terna para repetir el proceso.

En consideración de estos requisitos, en un Congreso en el que sería ya difícil una mayoría absoluta, y en el que es más probable el equilibrio de fuerzas políticas, se hace más factible que el nombramiento del auditor superior responda más a sus competencias que al apoyo que tiene por parte de una fuerza política en particular.²¹¹ Por otra parte, la ASF tiene autonomía para seleccionar y organizar a su personal.

Asimismo, uno de los requisitos para el auditor superior es no haber ocupado una serie de cargos de alto mando en el gobierno, no haber sido dirigente de algún partido político, ni haber sido postulado para un cargo de elección popular en los cuatro años anteriores a la propia designación. Además, durante el desempeño de su cargo, el líder de la ASF no puede formar parte de un partido político, ni participar en ninguna actividad partidista, ni tener otro empleo remunerado, salvo en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia.

²¹⁰ Astudillo, art.cit., p. 72.

²¹¹ Solares Mendiola, op.cit., p. 86.

Sin embargo, la reciente LFRCF limita la autonomía del Auditor Superior en tanto establece como una de las posibles causas de su remoción que “a juicio” de la Comisión de Vigilancia haya obtenido una evaluación del desempeño poco satisfactoria durante dos ejercicios consecutivos,²¹² de acuerdo a los indicadores que estableció previamente dicha Comisión, mediante la Unidad de Evaluación y Control.²¹³

En lo que hace a la autonomía de gestión, al menos antes de la LFRCF, se consideraba que la ASF tenía autonomía presupuestaria, en tanto la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados estaba facultada para aprobar el proyecto de presupuesto del órgano, pero no para decidir en qué se destinan los recursos una vez asignados. En este respecto, la normatividad se adecuaba a los estándares internacionales que se consideran necesarios para garantizar la autonomía de las EFS.

No obstante la autonomía presupuestaria de la ASF se ve claramente trasgredida en la LFRCF, ya que en ésta se añade que la Comisión de Vigilancia estará facultada no solamente para “conocer” el presupuesto de la ASF, sino también para “opinar” sobre el mismo.²¹⁴ Según el dictamen en el que se expide la nueva ley, “[s]e ajusta la autonomía que tiene la Auditoría Superior de la Federación, en términos de lo previsto por la Constitución, esto es, autonomía técnica y de gestión y no presupuestal.”²¹⁵ De esta manera, se sujeta a la interpretación de los diputados la autonomía presupuestaria de la ASF.

Por su parte, la capacidad real del congreso para introducir temas en la agenda de la EFS es otro elemento que determina la autonomía de ésta, concretamente su autonomía técnica, en tanto las fuerzas políticas de oposición al gobierno buscarán naturalmente impulsar una agenda que tienda al descrédito del mismo, a veces por encima del objetivo de

²¹² LFRCF, art. 92, fr. VIII.

²¹³ Cámara de Diputados, “Que expide la ley... (Iniciativa de Diputado Ramírez Stabros)”, art. cit. Exposición de motivos.

²¹⁴ LFRCF, art. 77, fr. VI.

²¹⁵ Cámara de Diputados, “De la Comisión de la Función Pública...”, art. cit. Octava consideración.

hacer rendir cuentas y de la posibilidad de aportar soluciones para mejorar el desempeño de los entes públicos.²¹⁶ Se puede mantener esta autonomía en tanto el grado de injerencia del Congreso se vea limitado en primer lugar, por la independencia de la EFS para definir su gestión; asimismo, por la planeación estratégica que lleve a cabo la EFS para llevar a cabo una labor sistemática y garantizar la relevancia de las auditorías que conduce; en tercera instancia, por la realización de auditorías al Congreso y la Comisión de enlace con dicha entidad de fiscalización, así como por la sujeción de estas instancias a estas auditorías.²¹⁷

En el caso de la ASF, la entidad ha hecho un esfuerzo claro por revisar la actividad del Congreso y sus órganos, sobre todo en los últimos dos años, de lo que se puede percibir un esfuerzo por aplicar las medidas correctivas en todas sus posibilidades, rebasando el nivel de la solicitud de intervención por parte del Órgano Interno de Control del Legislativo.

Sin embargo, sigue siendo notoria la baja proporción de auditorías al Congreso, como lo nota Mauricio Merino: “En promedio, han sido revisados por año, 1.42 entes del Poder Legislativo, 2 entes del Poder Judicial, 111.14 del Poder Ejecutivo, 31.8 estados incluyendo al Distrito Federal y, 5.28 entes catalogados como “otros.”²¹⁸

Además, existen casos en los que la ASF no aplica las medidas correctivas correspondientes a las irregularidades de las que da cuenta. Un ejemplo claro de esto es que en el Informe de la Revisión de la Cuenta Pública de 2007, la ASF reportó que “las bancadas de la Cámara de Diputados se repartieron, al cierre de 2007, más de 78 millones de pesos,” cantidad remanente del Presupuesto de Egresos que debió devolverse a la Tesorería. No obstante, la ASF no promovió las responsabilidades administrativas correspondientes, sino que se limitó a solicitar que la Cámara aclarara la documentación

²¹⁶ Amalia Mena Mora, El marco institucional y la supervisión de la ASF: La auditoría realizada al presupuesto de la SSP 2002, México, ASF, 2005, Quinto Certamen Nacional sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas, pp. 27s.

²¹⁷ Havens, art. cit., pp. 15ss.

²¹⁸ Merino, op.cit., p. 44.

justificativa y comprobatoria por el monto mencionado, sin que se sepa si en realidad se atendió lo anterior o no.²¹⁹

Por otra parte, si bien es parte de la naturaleza de la ASF que el Congreso pueda introducir temas en su agenda de auditoría, esto podría limitarse para conservar la relevancia de esta agenda si la primera dejara explícitos de antemano los criterios para aceptar o rechazar la inclusión de temas propuestos por la Cámara.

En este respecto resalta el caso de la GAO estadounidense, la cual establece estos criterios con base en la factibilidad de fiscalizar los temas propuestos y la necesidad de evitar la fiscalización de temas que buscan meramente el descrédito político de los auditados. Lo anterior no implica que la Oficina tenga completa autonomía en la inclusión de temas, pero sí conlleva un cambio en las peticiones del Congreso, en tanto éstas parten más que antes de consensos entre las fuerzas políticas, y atienden más si el tiempo para conducir las es suficiente.²²⁰

Por otra parte, hay un proceso definido para la selección y realización de auditorías, que la ASF complementa con un código de ética que incluye responsabilidades clave para sus auditores y directivos en las materias de independencia, objetividad, imparcialidad e integridad. Asimismo, la ASF está certificada de acuerdo a estándares internacionales en sus procesos de planeación de auditorías, desarrollo y ejecución de auditorías, integración de informes institucionales, fincamiento de responsabilidades resarcitorias, seguimiento de observaciones-acciones, y administración.²²¹

Según la revisión *inter pares* por parte de las entidades de fiscalización superior de Estados Unidos, Puerto Rico y Reino Unido, la Auditoría Especial de Desempeño, que es la que hace la labor más sensible en términos de neutralidad, cuenta con un proceso de

²¹⁹ “Ilegal pero sin sanción”, Reforma, México, D.F., 20 de abril de 2009, Nacional.

²²⁰ Sahgal, art.cit., pp. 60-64; y Ríos art.cit., México, ASF, p. 153.

²²¹ ASF, Informe del resultado de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública 2007, Resumen ejecutivo, México, ASF, 2009, p. 72.

planeación estricto que toma en cuenta el Plan Nacional de Desarrollo, las funciones gubernamentales, sus presupuestos respectivos, las áreas de responsabilidad, y las actividades prioritarias. Asimismo, si bien no se identifican criterios concretos para aceptar o rechazar la realización de una auditoría, la revisión argumenta que la ASF tiene “reglas de decisión diseñadas para seleccionar la materia de la auditoría de una manera lógica y objetiva.”²²² Esto a su vez hace posible que esta institución tenga una cobertura suficiente de las funciones y programas de gobierno por medio de sus auditorías de desempeño.²²³ Por su parte, en la selección de los entes por fiscalizar en el ámbito municipal, también se constató el rigor metodológico del procedimiento de muestreo empleado.²²⁴

La cuestión así debería ser si estos procesos se cumplen cabalmente en todos los casos. En este sentido, la misma revisión *inter pares* “observa que ciertos documentos de las auditorías de desempeño no reflejaron por completo la explicación de las metodologías de muestreo estadístico empleadas en las auditorías”.²²⁵

En el mismo tenor, no está a disposición del público, ni siquiera una vez concluidos los periodos de auditorías, ni el Programa de Auditorías, Visitas e Inspección (PAVI) ni el SICSA, el cual contiene los datos e información que sustentan los objetivos, la justificación y los criterios de selección de las propuestas de auditoría, visita e inspección, tanto para la revisión del Informe de Avance de Gestión Financiera como para la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.²²⁶

Por su parte, en lo que hace a la visión estratégica de la ASF, ésta adopta como líneas de actuación las áreas de opacidad que incluyen no sólo temas transversales como la evaluación de desempeño, sino también áreas de política estratégicas como la educación pública. Respecto de cada área de opacidad, se expresa cuál es la estrategia que se debe

²²² US GAO, Oficina del Contador del Puerto Rico y Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido, *op.cit.*, p. 6.

²²³ *Ibid.*, *loc.cit.*

²²⁴ Merino, *op.cit.*, pp. 165s.

²²⁵ *Ibid.*, *loc.cit.*

²²⁶ Barba, *art.cit.*, pp. 198s.

seguir de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo, como en el ejemplo del Sistema de Evaluación de Desempeño, respecto del cual se expresa que las estrategias de actuación serán “garantizar una mayor transparencia y rendición de cuentas del gasto público para asegurar que los recursos se utilicen de forma eficiente, así como para destinar más recursos al desarrollo social y económico; [...] adoptar un modelo de diseño del presupuesto basado en resultados que facilite la rendición de cuentas y genere los incentivos para que la Administración Pública Federal cumpla las metas planteadas; y evaluar el desempeño de los programas de gobierno y su impacto en la población.”²²⁷

Para contribuir a estas estrategias, la ASF se plantea como medio la realización de auditorías. Así, la Auditoría Especial de Desempeño busca “revisar de manera sistemática, organizada y objetiva los programas y proyectos de gobierno, políticas públicas, así como el desempeño de las entidades auditadas” para cumplir la misión de la ASF, de “proporcionar a la Cámara de Diputados información objetiva, imparcial, confiable y oportuna sobre la gestión gubernamental.”²²⁸

Desde otra perspectiva, en el documento de visión estratégica para 2009, la ASF argumenta que gestiona sus actividades con base en los “procesos estratégicos,” los cuales equivalen a la realización de sus facultades constitucionales y sus funciones institucionales: Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública; Revisión y Fiscalización Superior del Informe de Avance de Gestión Financiera; Seguimiento de Observaciones-Acciones Emitidas y Promoción de Otras Acciones; Fincamiento de Responsabilidades Resarcitorias; Administración; Apoyo Jurídico; y Dirección y Gestión.²²⁹ No obstante, no se delinean en

²²⁷ ASF, Áreas de opacidad y riesgo en el Estado Federal Mexicano. Oportunidades de mejora, ene, 2008, p. 35.

²²⁸ US GAO, Oficina del Contador del Puerto Rico y Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido, op.cit., pp.2 y 4.

²²⁹ ASF, Plan Anual de Actividades 2009, México, ASF, 2009, pp. 12-15. Disponible en <http://www.asf.gob.mx/trans/Obliga/Plantrab.pdf>.

el documento actividades o procesos concretos para resolver cada una de las líneas estratégicas.

Más aún, no se explicitan bajo qué criterios se jerarquizan estas líneas estratégicas, es decir, las prioridades para el desarrollo nacional no se incorporan al proceso de planeación.²³⁰ Además, no se prevé una estrategia con objetivos de mediano plazo que rebasen el horizonte anual.

La experiencia en este sentido de otras entidades de fiscalización superior, como la GAO, nos muestra que es posible que éstas establezcan planes multianuales, como es el caso del *Plan Estratégico* a seis años de esta institución, que se actualiza cada trienio. Así, se mide anualmente su funcionamiento por medio de indicadores sobre los resultados obtenidos en función de las metas trazadas por la Oficina y la utilidad de éstos al Congreso. Se mide el impacto de tal forma, que de los siete indicadores existentes, cinco se refieren al beneficio de las recomendaciones e información emitida por la GAO, en términos de la mejora en los servicios al público, de las recomendaciones efectuadas, de las ventajas monetarias al gobierno federal por reducción de costos de operación de las agencias federales, o del mejoramiento de las acciones financieras. A su vez, se cuenta con metas de funcionamiento multianuales para evaluar el cumplimiento de metas de mediano plazo.²³¹

Será necesario observar cómo evoluciona esta cuestión para la ASF en los próximos años, en tanto la LFRCF incluye entre las obligaciones del Auditor Superior de la Federación, que apruebe un plan estratégico trianual, aunado al programa anual de actividades y al programa anual de auditorías.²³² No obstante, queda como interrogante

²³⁰ UEC, Memoria de los trabajos de análisis al Informe del resultado de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública 2006, México, Comisión de Vigilancia de la ASF, 2008, p. 222.

²³¹ UEC, Fiscalización superior comparada. Una aproximación al estudio de los modelos de fiscalización superior en el mundo, México, ASF, 2005.

²³² LFRCF, art. 85, fr. IV.

cómo se interprete la obligación de la ASF de “hacer del conocimiento” de la Comisión de Vigilancia estos tres instrumentos.²³³

Por su parte, en lo que hace a la evaluación y seguimiento que la ASF haga de sus propias actividades, si bien se menciona que el programa anual de actividades tendrá un sistema de seguimiento mensual, no se explicitan los indicadores de medición. Más bien, pareciera que la institución hasta recientes fechas ha comenzado esfuerzos para instalar un sistema de evaluación de su desempeño. Según el programa de auditorías, en los Informes de Avance Trimestrales que entreguen las Unidades Auditoras y Administrativas, deberán referirse a “la ejecución de acciones encaminadas a lograr la medición cuantitativa y cualitativa de las actividades programadas.”²³⁴

En este respecto, la normatividad da un paso atrás en cuanto a la autonomía de la ASF, en tanto la evaluación de desempeño a esta institución se vuelve un elemento de control por parte de la Cámara de Diputados: como se adelantaba en el capítulo 2 de acuerdo a la LFRCF, no es la propia ASF la que diseña sus indicadores y su sistema de evaluación de desempeño, sino que la encargada es la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la ASF. Esto, además, ya es un indicativo no muy halagüeño acerca de la percepción que se tiene de la medición de desempeño en la Cámara de Diputados, que se ve como un instrumento de control, en lugar de verse como una herramienta de aprendizaje para mejorar la gestión de los funcionarios.²³⁵

Así, tres elementos en la nueva legislación ponen en riesgo la autonomía técnica de la ASF, para determinar “qué revisar y cómo hacerlo”²³⁶: la posibilidad del Congreso de destituir al auditor superior ante el “juicio” de un desempeño insuficiente, las nuevas facultades de la CV para conocer el programa estratégico, el programa anual de auditorías y

²³³ RIASF09, artículo 6.

²³⁴ ASF, *op.cit.*, Programa Anual...p. 23.

²³⁵ La UEC estará obligada a proponer a la CVAASF sus propios sistemas de evaluación de desempeño, así como los de la ASF. (LFRCF, art. 101, fr. XI)

²³⁶ Astudillo, art.cit., p. 70.

el programa anual de actividades de la institución, sumadas a su facultad de pedirle a ésta que le aclare o profundice el contenido del Informe de Resultados, y para hacerle recomendaciones sobre el mismo.²³⁷

Como un balance sobre los elementos que permiten la autonomía y la credibilidad de la ASF, la institución tenía los elementos estructurales suficientes para garantizar su autonomía, en tanto tenía autonomía técnica, de gestión y presupuestaria, por el proceso de selección del Auditor Superior y la facultad de la institución para seleccionar a su personal. Sin embargo, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación vino a enturbiar algunos de estos elementos, sobre todo en términos de la autonomía técnica y presupuestaria de la institución, como lo hemos visto aquí.

En lo que concierne a la actuación independiente de la ASF en la fiscalización al Congreso, sobre todo en los últimos dos años ha sido notorio el esfuerzo por aplicar también a esta instancia y sus órganos los elementos de exigencia de la rendición de cuentas de cumplimiento. Sin embargo, sí prevalecen casos en los que el órgano fiscalizador no aplica las medidas correctivas correspondientes a las irregularidades de las que da cuenta, como se vio arriba.

Por su parte, en lo que hace a la autonomía de la institución para determinar su agenda, si bien hay un conjunto de criterios para seleccionar las materias de fiscalización, para incrementar la credibilidad en las auditorías de desempeño puede ser útil explicitar los criterios concretos para decidir rechazar auditorías que solicite la Cámara de Diputados, sobre todo cuando éstas buscan el descrédito político.

En lo que concierne a la planeación estratégica, no es precisa en cuanto a las actividades concretas que lleva a cabo la institución en cada línea estratégica, lo cual es un elemento que permitiría articular de forma más completa el programa de auditorías de cada

²³⁷ Ibid., loc.cit.

año. Por su parte, si bien es innegable el costo beneficio que la ASF logra en las recuperaciones al erario público en el marco de las auditorías de cumplimiento, para incrementar su legitimidad en la realización de recomendaciones de desempeño, la institución tendría que exponer más claramente su sistema de indicadores de desempeño para medir el cumplimiento de sus propios objetivos.

De cara a estos elementos, la nueva ley de fiscalización, por un lado, da mayor certidumbre sobre la explicación de la metodología y objetivos de las auditorías en el informe de revisión de la cuenta pública, así como en cuanto a la planeación estratégica institucional. No obstante, aunque se da mayor definición en materia de evaluación del desempeño de la institución, pareciera que en ello se apunta más a su control que a la mejora de los resultados mediante el aprendizaje.

Más aún, es posible que la autonomía de la institución se vea más limitada en un futuro, a juzgar por el sentido de la versión original de la iniciativa priista de la nueva ley, la cual contenía varios elementos que hubieran significado un mayor retroceso para la autonomía de la institución, de haber prevalecido en el texto aprobado de la LFRCF.

En esta iniciativa se proponía que la Comisión de Vigilancia estuviera facultada para incidir en que la ASF ampliara la muestra y el universo auditado, e incluso en el tipo de auditoría realizado a un ente definido por la entidad de fiscalización “si a su juicio no se cumplió alguno de los objetivos de la fiscalización de la Cuenta Pública.” Además, según la iniciativa la CV estaría facultada para opinar sobre la política de remuneraciones, prestaciones y estímulos del personal de confianza de la ASF, e incluso para “ratificar” (no sólo “conocer”) su Reglamento Interno.²³⁸

²³⁸ Cámara de Diputados, “Que expide la ley... (Iniciativa de Diputado Ramírez Stabros)”, art. cit. Art. 78.

ii) Estructura y competencias del personal

De esta manera, la toma de decisiones sobre la estrategia de la ASF está en manos del Consejo de Dirección, que preside el Auditor Superior y del cual forman parte los titulares de las tres auditorías especiales y de otras unidades clave para la operación de la ASF.²³⁹ La realización de las auditorías recae en tres Auditorías especiales, dos de las cuales se encargan de los dos principales tipos de auditoría que realiza, -de cumplimiento financiero y de desempeño,- y una más realiza la planeación y la información de resultados.

Así, un área, la Auditoría Especial de Planeación e Información, identifica los temas sujetos de fiscalización, planea las auditorías e informa de sus resultados. Mientras, son otras áreas las que se encargan de conducir las de acuerdo a si revisan el manejo y cumplimiento de la normatividad en la obtención, registro, control, ajuste y justificación, según corresponda, de los ingresos, de los pagos de deuda pública, y de los egresos, - auditoría de cumplimiento financiero-; o bien las auditorías de desempeño.

Lo anterior impide que los funcionarios desarrollen una comprensión integral y profunda de las áreas de política pública, en tanto su especialización radica en las funciones que desempeñan. Por ello, la UEC ha propuesto que la ASF adecúe su estructura orgánica funcional de acuerdo a las necesidades de los sectores prioritarios y organismos públicos en términos de fiscalización, lo cual promovería la especialización sectorial del personal, incrementaría el intercambio de conocimientos y experiencias entre los funcionarios de diferentes disciplinas,²⁴⁰ y más aún, haría más sencilla la auditoría de las evaluaciones de desempeño de las diferentes áreas de política.

²³⁹ Los Titulares de las Unidades de Asuntos Jurídicos y General de Administración, los Coordinadores de Asesores, de Relaciones Institucionales y de Control y Auditoría Interna, así como el Secretario Técnico. Los Directores Generales y el Titular del Instituto de Capacitación y Desarrollo en Fiscalización Superior, pueden participar con la aprobación del Auditor Superior, dependiendo del caso.

²⁴⁰ Comisión de Vigilancia de la ASF, Memoria del Foro Internacional sobre la Fiscalización Superior en México y el Mundo 2005, México, CVAASF, 2005, p. 19.

Si bien dentro de las Auditorías Especiales de Cumplimiento y Desempeño hay una división temática (desarrollo social, económico, etc.), en el Reglamento Interno de la ASF de 2009, se mantiene la división estructural primaria por tipo de auditoría, no por tema a auditar. Por otra parte, como se ha apuntado ya, queda como interrogante la interpretación que se dé a la nueva facultad reconocida al Auditor Especial de Cumplimiento en términos de desempeño.

En lo que toca a las competencias del personal, de acuerdo al artículo 6° transitorio de la Ley de Fiscalización Superior de 2000, los funcionarios de la Contaduría Mayor de Hacienda formaron parte de la ASF. Ante ello, la UEC misma ha resaltado la necesidad de reconvertir los perfiles del personal para que la AED cuente en su estructura orgánica con especialistas multidisciplinarios especializados en los tipos de revisiones a realizar, sobre todo en materia de desempeño, ambiental y de riesgos.²⁴¹ Particularmente en materia de auditoría de desempeño, han de incrementarse las competencias en consultoría de gestión y en evaluación para mejorar las auditorías a los sistemas de gestión y evaluación del Ejecutivo.

En este respecto, la Ley de Fiscalización de 2009 obliga explícitamente a la ASF a emplear el servicio civil de carrera en la selección y evaluación periódica de los funcionarios para garantizar su capacidad, eficiencia, calidad y apego a la ley. Asimismo, se rectifica en esta ley la facultad de la ASF ya prevista en la Ley de Fiscalización Superior de 2000, para contratar despachos independientes, con la diferencia de que en la nueva legislación se precisan como excepciones las auditorías en las que se maneje información de seguridad nacional, seguridad pública o defensa nacional.²⁴²

No obstante, si bien en la iniciativa que fue eje de esta ley se mencionaba la especialización del personal en la evaluación de desempeño, además de en la fiscalización,

²⁴¹ UEC, *op. cit.*, (Fiscalización superior...), México, ASF, 2005, p.167.

²⁴² Merino, *op.cit.*, p.166.

en el texto aprobado de la misma ley se excluye esta referencia. De esta forma, pareciera que prevalece en el Congreso una confusión sobre el papel de la ASF en cuanto a la medición del desempeño: por un lado, no se presta suficiente atención al desarrollo de capacidades especializadas en la evaluación del desempeño, que es necesaria para la revisión de las evaluaciones del Ejecutivo y la formulación de propuestas sobre la política de evaluación; por otro lado, se busca que la ASF se centre mucho más en realizar auditorías de desempeño de eficacia y de impacto, si bien su credibilidad peligra cuando las hace directamente, como explico más abajo.

Por su parte, Mauricio Merino refiere los estudios que se han hecho en materia del las competencias del personal de la institución:

Conforme a estadísticas internas de la ASF, para junio del 2009, el 83% del personal de los niveles de mando superior y medio, contaba con un nivel de estudios máximo de licenciatura y sólo el 0.4% con posgrado; el 72% del personal de apoyo técnico contaba con un nivel de estudios máximo de licenciatura, y menos del 0.1% con posgrado. La auditoría BSI 2009 analizó los procedimientos que sigue la ASF para determinar la competencia para el desempeño del trabajo y “asegurar que el personal está consciente de la relevancia e importancia de sus actividades, y de cómo contribuyen al logro de los objetivos de calidad”. El resultado fue satisfactorio.²⁴³

Sin embargo, valdría la pena estudiar sobre todo para la revisión de desempeño qué perfiles profesionales tienen los funcionarios clave en la materia, dado que en buena medida se mantienen funcionarios con el perfil de contaduría por la herencia institucional de la ASF. Así, la AED debe profundizar sus actividades de capacitación, sobre todo en uso de

²⁴³ Ibid., loc.cit. No tuve acceso directamente a este documento, pero cito la impresión que obtuvo de su lectura Mauricio Merino.

métodos estadísticos y cuantitativos de auditoría para “incrementar la confiabilidad total de los análisis resultantes que sustentan las auditorías de desempeño”.²⁴⁴

iii) La experiencia de la ASF: Aportes de la fiscalización a las labores legislativas de descargo²⁴⁵ del gobierno, aprobación presupuestal y legislación.

La Comisión de Vigilancia funge como el enlace entre la Cámara de Diputados y la ASF, y se encarga de revisar el desempeño de ésta, pero es la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública (CPyCP) la que concentra las responsabilidades sobre la presupuestación y el control de la cuenta pública, y el actor al que le corresponde dictaminarla según la normatividad, a partir del Informe de la revisión de la cuenta pública que el órgano fiscalizador hace llegar a la Cámara por medio de la CVASF.

Esta división de funciones ha desembocado en diferencias profundas de interpretación: no se logró un acuerdo en la Cámara de Diputados en torno a la reforma al artículo 79 constitucional por la que se creó la ASF, de forma que un grupo de diputados en la LVIII Legislatura interpretó que esta reforma eximía a la Comisión de Presupuesto de su obligación de dictaminar la Cuenta Pública, -expresada de antemano en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos-, por lo que, según ellos, esta atribución “ya no correspondía a la Cámara de Diputados, en virtud de las atribuciones del órgano fiscalizador,” como lo explica una iniciativa de ley posterior.²⁴⁶

No obstante, la fracción IV del artículo 79 Constitucional ya obligaba a la Cámara de Diputados a revisar la Cuenta Pública, si bien no expresamente a la CPyCP, y “la

²⁴⁴ US GAO, Oficina del Contador del Puerto Rico y Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido, *op.cit.*, p. 8.

²⁴⁵ Para la definición de “descargo del gobierno” véase *supra* p. 81.

²⁴⁶ Hugo Eduardo Martínez Padilla, Diputado del Partido de la Revolución Democrática, Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 74, fracción IV, sexto párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como los artículos 66 y 67 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación en materia de dictamen de la Cuenta Pública Federal, 6 de junio de 2007, disponible en <http://www.senado.gob.mx/gace.php?sesion=2007/06/06/1&documento=26>

Cámara no podía renunciar a sus facultades de control del gasto a través del examen de la Cuenta Pública, en la medida que la Auditoría Superior era sólo un órgano técnico auxiliar de aquélla.”²⁴⁷ Esta postura fue fortaleciéndose de forma que en abril de 2005 la CPyCP dictaminó la Cuenta Pública de 2001, con lo cual la Cámara de Diputados recuperó sus atribuciones constitucionales en materia de revisión y control de los ingresos, egresos y deuda de cada ejercicio fiscal.

Así, en teoría, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública es responsable de este dictamen, de forma que una vez que la Comisión de Vigilancia revisara estos informes de resultados, las Comisiones Ordinarias darían su opinión a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, y ésta finalmente elaboraría el dictamen correspondiente y lo presentaría ante el Pleno de la Cámara de Diputados. Sin embargo, en los hechos hubo un retraso con la revisión de la cuenta que duró por varios años.

Para lograr que se dictaminaran las cuentas públicas que estuvieron y siguen pendientes tanto tiempo, se presentaron iniciativas de reforma constitucional encaminadas a dejar expresa la función de la Cámara de Diputados de dictaminar la Cuenta Pública; así como los plazos para dicho dictamen.

Las modificaciones de mayo de 2008 que reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la fracción VI del artículo 74 constitucional no son lo suficientemente claras en cuanto a qué comisión es la encargada de dictaminar la cuenta pública del año anterior, porque se refieren a la obligación del Congreso en general, y no especifican que se debe hacer un dictamen, sino sólo una revisión.

No obstante, se pone como fecha límite para que la Cámara de Diputados de hecho asuma esta responsabilidad el 30 de septiembre del año siguiente al de la presentación de la cuenta pública. Asimismo, la reforma ordena a la Cámara de Diputados en sus artículos transitorios I, III y IV finalizar la revisión de los informes de cuenta pública

²⁴⁷ Ibid., loc.cit.

correspondientes a 2002, 2003, 2004 y 2005, “dentro de los 180 días naturales posteriores a la entrada en vigor del mismo decreto; asimismo, manda que se concluya la revisión de la Cuenta Pública del ejercicio fiscal de 2006 durante el año 2008, y que se presente la Cuenta Pública correspondiente al ejercicio fiscal 2007 a más tardar el 15 de mayo de 2008, el informe del resultado el 15 de marzo de 2009 y su revisión en 2009.”²⁴⁸

Asimismo, la nueva ley de fiscalización deja explícita la obligación de las comisiones ordinarias correspondientes respecto al dictamen de la CP. De acuerdo a la LFRCF, la CV debe revisar el Informe del Resultado, para lo cual destaca que podrá solicitar las opiniones de otras comisiones ordinarias sobre contenidos específicos del mismo.²⁴⁹ En un segundo momento, la Comisión de Presupuesto queda expresamente obligada emitir un dictamen de la cuenta pública a partir del estudio del Informe de Resultado, del análisis de la CV sobre el mismo, así como del contenido de la CP. Este dictamen deberá someterse a la votación del Pleno a más tardar el 30 de septiembre del año siguiente al de la presentación de la Cuenta Pública.²⁵⁰

Empero, a pesar de que esta nueva disposición añade claridad al proceso de descargo del gobierno por el ejercicio de los recursos, también conlleva una amenaza a la autonomía de decisión de la ASF, porque se faculta a la Comisión de Vigilancia para formular recomendaciones a la ASF, a incluirse en el Informe de Resultado.²⁵¹

Como respuesta ya a la reforma constitucional, en septiembre de 2008 la CPyCP dictaminó las cuentas públicas de 2002, 2003 y 2004. A partir del análisis, esta Comisión identificó áreas proclives al mal manejo de los recursos públicos, y realizó exhortos concretos a diferentes entidades para que se diera seguimiento a la sanción de las irregularidades detectadas, incluyeran información relevante que queda pendiente en la

²⁴⁸ Barba, art. cit., pp.195s.

²⁴⁹ LFRCF, art., 34.

²⁵⁰ LFRCF, art. 36.

²⁵¹ Chaires, art.cit., p. 117.

cuenta pública, así como para que mejoraran el seguimiento de áreas determinadas.²⁵² Posteriormente, en abril de 2009 el Pleno de la Cámara discutió y votó el dictamen de la CPyCP sobre las Cuentas Públicas de 2002 y 2003, y resolvió rechazarlos y devolverlos a esta comisión.²⁵³

El dictamen por parte de la CPyCP tiene varias implicaciones: primero, que queda antecedente al menos para esta Comisión sobre su obligación directa en cuanto al dictamen de la cuenta pública, por lo cual se da un paso más para que la fiscalización resulte en el descargo del gobierno. En segundo lugar, llama la atención que esta Comisión expresa en el dictamen que un objetivo deseable del mismo es que los resultados de la revisión de la cuenta pública incidan en la asignación del presupuesto, de manera que éste refleje mejor las necesidades de las áreas de la AP y de los sectores sociales.²⁵⁴ Es decir, la CPyCP, la comisión legislativa de mayor peso en la aprobación presupuestal, da una señal de que para sus decisiones sobre esta última, puede considerar, además de los criterios políticos que naturalmente toma en cuenta, otros criterios relativamente más objetivos sobre el ejercicio previo de los recursos por parte de las entidades gubernamentales: los resultados de la fiscalización superior.

Claro está, como matiz, que para esto la Cámara en su conjunto debería de ponerse al día en el dictamen de los anteriores informes de revisión de la cuenta pública, de forma que la información cobrara un poco más de actualidad. Además, en todo caso habría que definir los criterios y los límites de acuerdo a los cuales esta comisión y la Cámara de Diputados considerarían los resultados de la revisión de la cuenta pública para la asignación

²⁵² Cámara de Diputados, LX Legislatura, “Dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, con proyecto de decreto relativo a la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 2002” Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, 2008, martes 30 de septiembre, núm. 2602, II.

²⁵³ Cámara de Diputados, LX Legislatura, Versión estenográfica de la sesión ordinaria del miércoles 15 de abril de 2009, disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/>

²⁵⁴ Cámara de Diputados, art. cit., “Dictamen de la Comisión de Presupuesto y...”.

presupuestal.²⁵⁵ Aunado a esto, para que la rendición de cuentas sobre el desempeño sea constructiva, no ayuda un lenguaje de acusación que pueda orillar a los funcionarios de la AP a limitar su innovación y su esfuerzo en su labor.

Así, en tercer lugar, si bien la Cámara de Diputados ha avanzado en ello, no ha concluido el cumplimiento de su obligación de acuerdo a los artículos transitorios de la reforma constitucional referida; más aún, pareciera que esta responsabilidad se eludió, ya que al rechazar los dictámenes y retornarlos a la CPyCP, la obligación de dictaminar se transfirió a la siguiente y actual legislatura.²⁵⁶

En los hechos, queda en duda cuál será la interpretación y el sentido que los diputados le darán a su facultad de dictaminar la cuenta pública. Valdría la pena valorar en una investigación a fondo, si el reciente rechazo por parte del Pleno de la Cámara de Diputados al dictamen de las cuentas públicas de 2002 y 2003 es justificado o bien responde a una mera intención de descrédito político, lo cual no abonaría a una labor de fiscalización constructiva. Más aún, si bien es natural que los diputados manifiesten su rechazo y exhorten a dar continuidad a la sanción de las irregularidades que identificó la ASF en términos de cumplimiento, en lo que concierne a los resultados de las auditorías al desempeño en el cumplimiento de los objetivos, la tónica que prevalece en las discusiones no contribuye a construir soluciones, si no a sancionar e incluso a caricaturizar.²⁵⁷ Por su

²⁵⁵ De la misma forma que en el Ejecutivo, no tener criterios y límites claros en este sentido puede tener efectos perversos, por ejemplo, al castigar el presupuesto de un programa con pobre desempeño que en realidad necesita más presupuesto. Por el carácter primariamente político de la discusión del presupuesto en el Congreso, es más recomendable en todo caso que la información de desempeño meramente informe las decisiones de aprobación presupuestal. (Dionisio Zabaleta Solís, “Orientación a resultados y proceso presupuestario: algunas anotaciones sobre su implementación en México”, en González, *op.cit.*, pp. 140-169.)

²⁵⁶ Haydee Pérez, “La Cuenta Pública: ¿pan y circo o rendición de cuentas?” *Curul 501*, Año 2, Núm. 4, mayo de 2009. Disponible en <http://www.fundar.org.mx/newsletter/legislativo/abril2009/articulo3.html>

²⁵⁷ Sin que se pretenda hacer aquí una evaluación del gobierno de Vicente Fox, durante la discusión de los dictámenes de las cuentas públicas de 2002 a 2004 en el Pleno sí se observa en el lenguaje de varios legisladores de oposición alusiones personales, así como la idea de que los resultados en áreas de política de salud y educación fueran consecuencia de sólo un sexenio de gobierno ineficaz. Cito aquí algunos fragmentos:

parte, las recomendaciones específicas sobre la micro gestión de las políticas, si bien es inevitable, no es deseable porque puede inhibir la innovación de los funcionarios en las labores de gobierno, como expliqué en el capítulo 1.

En el dictamen de la CPyCP sobre las cuentas públicas de 2002, 2003 y 2004, destaca que se revisa el avance en el cumplimiento de los indicadores de esos ejercicios fiscales, y se recopilan las recomendaciones de la ASF en términos de la implantación de sistemas de evaluación e informe sobre desempeño. No obstante, también se reiteran las recomendaciones de la entidad referentes a la gestión de las políticas.²⁵⁸

Por su parte, en la discusión del dictamen en el Pleno, la politización de la discusión derivó en que se condenara por igual cuestiones de cumplimiento y de desempeño. La siguiente frase da una imagen muy clara de lo anterior: “Si en un análisis serio y objetivo se ha determinado que no se cumplieron las metas de los programas gubernamentales sustantivos; si los recursos públicos no llegaron a los destinatarios, sea por ineficiencia o por desvío; si se dejaron de atender necesidades de carácter social urgentes, como estaba previsto; si la gestión pública incidió apenas en un crecimiento nacional mediocre y desigual; si la fiscalización arrojó un alto número de irregularidades; si se vieron afectadas

El gobierno foxista no solamente forma parte del vertedero de la historia por tratarse, con mayúsculas, de un "sexenio perdido", sino de un mundo esquizoide, donde a las deficiencias, errores y omisiones es necesario agregar una serie de absurdas. [...]

El ex presidente se comportó, sin duda, como un rico nuevo o un nuevo rico. Jamás supo para qué era el dinero, aunque sí, su esposa sí lo supo. Y es que durante su gestión se implantó la moda de los subejercicios. [...]

No podemos olvidar la felicitación que le dio el entonces presidente de la república a una mujer indígena analfabeta, a quien felicitó por no saber leer. "le felicito ?le dijo? la felicito ?él hablaba de tú? porque así no pueden leer los periódicos". Una frase que no sólo retrata la estructura interna de un ser humano que por obra del destino, no del talento llegó a la presidencia de la república, sino del lugar que daba a la cultura y a la educación. [...]

(Intervención de la Diputada María Beatriz Pagés Llergo Rebollar, del Partido Revolucionario Institucional, Cámara de Diputados, art. cit., “Dictamen de la Comisión de Presupuesto y...”.)

²⁵⁸ Este tipo de afirmaciones se ejemplifican como sigue: “Con el objeto de mejorar la eficacia y eficiencia en el desempeño de su labor, la ASF considera que el BANCAMEX debe llevar a cabo la planeación de sus acciones de financiamiento y de promoción al comercio exterior, y de atención de las empresas en función de prioridades, lineamientos y estrategias de desarrollo de los sectores económicos y bienes y servicios producidos en el país y en los cuales se tienen ventajas productivas y comerciales, y con ello acceder a mejores prácticas gubernamentales; asimismo, llevar a cabo una vigilancia más estricta en el otorgamiento de créditos y opciones financieras más sanas para sus programas de promoción, lo que permitirá revertir las pérdidas financieras que en los últimos años ha presentado.” (Cámara de Diputados, art. cit., “Dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública...”.)

las arcas de la hacienda pública y no se han solventado y aclarado en su totalidad las observaciones hechas por nuestro órgano de fiscalización superior de la federación, se debe dictaminar la cuenta pública, sí, pero puntualizando que la administración pública federal incumplió con sus responsabilidades sustantivas, de ninguna manera en los términos en los que se encuentran redactados los proyectos que están sujetos a esta discusión.”²⁵⁹

Asimismo, esta politización fue medio propicio para que el Congreso recomendara qué pasos seguir en políticas y programas públicos a cargo del Ejecutivo. La versión estenográfica de la discusión se lee:

No debemos aprobar estos dictámenes sin ofrecer recomendaciones para la mejora de la gestión gubernamental, para la reorientación del gasto público y de las políticas públicas y para que se consideren los asuntos de la agenda nacional.²⁶⁰

En congruencia, Mauricio Merino opina que la desaprobación de la cuenta pública con “acento político,” “puede dañar la credibilidad pública de la labor propia de la ASF. En la medida en que se percibe que los diputados pueden tomar años para discutir la validez de una cuenta pública y que, al final, pueden desaprobala sin consecuencias para nadie, se actúa en contra de una cultura de la rendición de cuentas.”²⁶¹

La reciente actuación de la Cámara contribuye a sustentar dos cuestiones claves en esta tesis: por un lado, que, dado que la politización de la discusión de los resultados de las auditorías de desempeño es muy difícil de evitar, es fundamental que la Cámara de Diputados tenga un órgano con las competencias técnicas, la experiencia necesaria y la autonomía para sustentar las cuestiones de desempeño, como podría serlo la Auditoría Superior de la Federación. Por otro lado, para promover un mejor diálogo sobre los resultados entre el Ejecutivo y el Legislativo, sería conveniente que la ASF enfatizara las auditorías de desempeño a los sistemas de evaluación de desempeño y de mejora de la

²⁵⁹ Cámara de Diputados, art. cit., “Versión estenográfica...”

²⁶⁰ Ibid.

²⁶¹ Merino, op.cit., p. 62.

gestión pública, por encima de las auditorías de políticas o programas específicos que desemboquen en recomendaciones de micro gestión y que puedan envolver a los funcionarios públicos en una red de solicitudes de información que incluso llegue a obstaculizar sus funciones primarias, y que, peor aún, puedan hacerlos sujetos de juicio por su innovación o por resultados que están fuera de su control.

De forma paralela, el periodo que transcurre entre el fin del ejercicio fiscal y el informe de revisión de la cuenta pública por parte de la entidad de fiscalización superior es otro elemento que resulta fundamental para que de la fiscalización se desprenda el descargo del gobierno y para que los resultados de la revisión puedan *informar* la toma de decisiones presupuestales. Para el caso de México, después de la reforma constitucional de 2008, este periodo es de 14 meses, lo que en términos comparativos sigue resultando muy largo y obstaculiza la consideración de la información de las auditorías en la aprobación presupuestal, y, más aún, que los ciudadanos conozcan ésta de manera oportuna.

Hay que enfatizar que, si bien las decisiones de aprobación presupuestal en el Congreso no dejan de reflejar intereses políticos, es deseable que haya información objetiva y oportuna que dé más contenido a estas decisiones, que las *informe*. No obstante, la vinculación automática entre los resultados de las políticas y programas y el presupuesto que se les asigna es más un riesgo que un beneficio porque los criterios para incrementar o disminuir el presupuesto de un programa según su buen o mal desempeño pueden ser erróneos.

En este respecto, un logro de la LFRCF es que no incluye la vinculación presupuestal, que estaba manifiesta en la iniciativa priista.²⁶² Concretamente, se buscaba

²⁶² “La reforma [constitucional] instituyó que los resultados obtenidos a través del ejercicio de tales recursos sean evaluados por instancias técnicas, cuya naturaleza es apartidista y profesional. Lo anterior, para que dichas evaluaciones se tomen en cuenta para la asignación de recursos públicos en los

reflejar los resultados de la revisión de situaciones excepcionales, a incluirse en el Informe de Revisión de la Cuenta Pública.²⁶³ No obstante, la CPyCP incidió durante la discusión de la nueva ley en que los resultados de la fiscalización no tuvieran impacto presupuestario.²⁶⁴

En la Figura 3 se identifican los momentos en los que la presentación de los distintos insumos, producto de la fiscalización superior, coinciden con la etapa de formulación y asignación del presupuesto, de acuerdo a los plazos que establece la próxima reforma constitucional, y la reforma a la Ley de Fiscalización,- en cuanto a la presentación del Informe de Avance de Gestión-. Este esquema se plantea a partir de la ejecución presupuestal de un año “X”. Por ejemplo, para el año 2009, se identifica que la información de la auditoría externa a la Cuenta Pública de ese año se puede reflejar en la formulación, discusión, negociación, aprobación y divulgación del presupuesto para el año 2012 (X+3).

Todavía tomando como referencia 2009, después de la reforma constitucional en cuestión, el Ejecutivo debe presentar la Cuenta Pública ya no durante los primeros días de junio, sino a más tardar el 30 de abril de 2010. Mientras, la ASF debe entregar a la Cámara de Diputados el Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública, en lugar del 31 de marzo, el 20 de febrero de 2011.

Aún así, el plazo entre el fin del ejercicio fiscal y la entrega del Informe de revisión de la Cuenta Pública por parte de la ASF es demasiado largo, -14 meses desde diciembre año “X” hasta febrero año “X”+2 -, con referencia a los plazos que se utilizan en Reino

subsecuentes Presupuestos.” Cámara de Diputados, “Que expide la ley... Iniciativa de Diputado Ramírez Stabros”, art. cit. Exposición de motivos.

²⁶³ Como explico en el capítulo 3, la ASF está facultada para revisar situaciones excepcionales del ejercicio fiscal en curso ante denuncia fundada de irregularidades, bajo los supuestos descritos en el Título Cuarto de la LFRCF. La iniciativa que fue eje de esta ley, se lee: “La Comisión y la Comisión de Presupuesto, en el ámbito de sus atribuciones, tomarán en cuenta dicho informe de situación excepcional cuando examinen el Proyecto de Presupuesto y cuando procedan a efectuar la evaluación del desempeño.” (Cámara de Diputados, “Que expide la ley..., Iniciativa de Diputado Ramírez Stabros”, art. cit., art. 41.)

²⁶⁴ Cámara de Diputados, art. cit., “Dictamen de la Comisión de la Función Pública...”.

Unido y Estados Unidos, los cuales son, respectivamente, de 5 y de 3 meses después del fin del año fiscal.²⁶⁵

Si a esto se añade que la Cámara de Diputados debe revisar el Informe, entonces se extiende a 21 meses el periodo entre el fin del ejercicio (diciembre de 2009) y el potencial uso de la información por el Congreso, con el dictamen de la Cuenta Pública, a fines de septiembre de 2011. Esto impacta en la vigencia y utilidad de la información y en la posibilidad de vincular los resultados con la presupuestación. La información de la auditoría externa a la Cuenta Pública de 2009 se podrá tomar en cuenta para la aprobación del Presupuesto de Egresos de 2012, tres años después (“X”+3).

En la nueva ley de fiscalización se prevé que la ASF produzca un nuevo insumo, un informe independiente sobre el análisis al Informe de Avance de Gestión, el cual ahora ha de incluir el grado de avance y el flujo contable de todas las actividades, no sólo de las concluidas. No obstante, este insumo no es de fiscalización, dado que no es *ex post facto*, no pareciera que pudiera ser fuente de información conclusiva, salvo quizás en cuestiones de irregularidades graves, y no se prevén los mecanismos para que varias partes revisen la información. Por lo tanto, no parece prudente usarlo como un insumo para las decisiones presupuestales.

No obstante, vale destacar, retomando a Mauricio Merino, que si bien las auditorías no logran aportar un insumo para el Congreso en la aprobación presupuestal, sí logran informar la labor de legislación, como ha sido el caso de áreas de oportunidad propuestas por la ASF que se han discutido y han propiciado mejoras dentro de la agenda gubernamental, por ejemplo, la eficiencia recaudatoria, las pensiones y jubilaciones, los

²⁶⁵ OCDE, OECD Budget Practices and Procedures Database 2007, disponible en Internet: <http://webnet4.oecd.org/budgeting/Budgeting.aspx>

recursos federales transferidos a estados y municipios, los recursos destinados a procesos electorales, el sistema contable gubernamental, entre otras.²⁶⁶

²⁶⁶ Merino, op.cit., pp.52s.

FIGURA 3.

AÑO FISCAL	ETAPA DEL CICLO PRESUPUESTARIO		FECHA LÍMITE	INSUMO DE AUDITORÍA EXTERNA PRESENTADO	FLUJO DE INFORMACIÓN ENTRE ACTORES	
2009	EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO (A CARGO DEL GOBIERNO FEDERAL)		30 de junio	<i>Informe de Avance de Gestión Financiera 2009</i>	Los tres poderes mediante el Ejecutivo a Cámara de Diputados	
			30 días después	<i>Análisis de Informe de Avance de Gestión Financiera 2009</i>	ASF a CVASF	
2010			30 de abril	<i>Informe de la Cuenta Pública 2009</i>	Los tres poderes mediante el Ejecutivo A Cámara de Diputados	
2011	EVALUACIÓN Y CONTROL 2008	ENE/ FEB MAR A AGO SEP T A DIC.		20 de febrero	<i>Informe preliminar de Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública 2009</i>	ASF mediante CVASF a Cámara de Diputados
			FORMULACIÓN “Y”(EJECUTIVO)	1 de mayo	<i>Informe sobre la situación que guardan las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas (sobre año fiscal 2008 y anteriores)</i>	ASF mediante CVASF a Cámara de Diputados
			DISCUSIÓN, NEGOCIACIÓN, APROBACIÓN Y PROMULGACIÓN 2012 (LEGISLATIVO)	30 de sept.	<i>“Revisión” o dictamen de la Cuenta Pública 2009</i>	CPyCP a Cámara de Diputados
				*	<i>Pronunciamiento sobre las respuestas emitidas por las entidades fiscalizadas sobre situación de observaciones, recomendaciones y acciones, producto de revisión de CP 2009.*</i>	ASF mediante CVASF a Cámara de Diputados
				1 de nov.	<i>Informe sobre la situación que guardan las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas (sobre ejercicios 2008 y anteriores)</i>	ASF mediante CVASF a Cámara de Diputados
				15 de nov.	<i>Cámara de Diputados aprueba el Presupuesto de Egresos 2011</i>	
AÑO FISCAL 2012	EJECUCIÓN (A CARGO DEL GOBIERNO FEDERAL)		30 de junio	<i>Informe de Avance de Gestión Financiera 2012</i>	Los tres poderes mediante el Ejecutivo A Cámara de Diputados	

(Elaboración propia) / ^A Esto se sigue de que con un plazo de 10 días hábiles después del 20 de febrero (fecha de presentación del Informe preliminar sobre la revisión de la CP), la ASF envía a las entidades fiscalizadas las recomendaciones y acciones promovidas, producto de la revisión de Cuenta Pública 2009. 30 días hábiles después, las entidades fiscalizadas entregan a la Cámara de Diputados información y consideraciones pertinentes en respuesta a las acciones y recomendaciones promovidas. Con un plazo límite de 120 días hábiles después, la ASF se pronuncia sobre las respuestas emitidas por las entidades fiscalizadas sobre la situación de las observaciones, recomendaciones y acciones, producto de la revisión de la CP 2009. Por otra parte, en caso de que la ASF no se pronuncie sobre ellas, las recomendaciones y acciones promovidas se tendrán por atendidas. Finalmente, en el caso de las recomendaciones al desempeño las entidades fiscalizadas deberán precisar ante la ASF las mejoras realizadas o, en su caso, justificar su improcedencia.

iv) La experiencia de la ASF: el ejercicio de las atribuciones legales de la ASF para exigir la rendición de cuentas de cumplimiento.

El ejercicio que la ASF haga de sus facultades de sanción es un elemento más que se ha considerado para medir la credibilidad de la institución en el ámbito mexicano, quizás porque esta facultad es una de sus diferencias clave respecto a la Contaduría Mayor,²⁶⁷ y por la necesidad de aplicar la dimensión de exigencia de la rendición de cuentas ante los actos de corrupción.

Como dice el Capítulo 2, las acciones correctivas pueden consistir en determinar y fincar responsabilidades resarcitorias a los servidores públicos individuales por daños y perjuicios estimables en dinero, causados al erario público. Asimismo, si los servidores públicos responsables no entregan en el plazo reglamentario la información que solicite el órgano fiscalizador, éste puede multarlos o aplicarles una sanción pecuniaria.

Por su parte, la ASF puede interactuar con otras instancias para que proceda una sanción: por un lado, si presume que un servidor público ha cometido un ilícito, puede denunciar ante la Procuraduría General de la República y autoridades correspondientes; por otro, si presume irregularidades, puede solicitar a los Órganos Internos de Control de los entes fiscalizados o a la propia Secretaría de la Función Pública que intervengan o finquen responsabilidades administrativas.

En lo que hace al fincamiento directo de responsabilidades por parte de las entidades de fiscalización superior, la INTOSAI ha cuestionado la conveniencia de esta facultad y ha apuntado que en todo caso las atribuciones de estas entidades deben limitarse a la determinación de daños y perjuicios.²⁶⁸ Así, las acciones promovidas por la ASF han sido en su mayoría preventivas, es decir, recomendaciones.

²⁶⁷ Solares Mendiola, *op.cit.*, p. 233.

²⁶⁸ Figueroa, art. cit.(b), p. 252.

Son evidentes los resultados de la ASF en términos de costo beneficio en las auditorías de cumplimiento, en tanto ha casi cuadruplicado la muestra fiscalizada,²⁶⁹ llevando la cobertura de fiscalización de 2.54% de los recursos ejercidos en 2003, a 15.83% del total ejercido en 2007;²⁷⁰ y también porque ha recuperado al erario público un monto tal que justifica por mucho los recursos destinados a las auditorías: De 2002 al 31 de marzo de 2009 la ASF logró la recuperación al erario público de \$33,717.8 millones de pesos.²⁷¹

Por su parte, en las acciones correctivas de las auditorías de cumplimiento es notoria una tendencia por parte del órgano fiscalizador a no ejercer en todos los casos su facultad de fincar responsabilidades, sino a solicitar la intervención del OIC de la dependencia auditada. Esto dado que la única entidad facultada para la sanción administrativa de acuerdo a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos es la Secretaría de la Función Pública y el OIC en la dependencia correspondiente; además, algunos de los resultados a los que llega la ASF en el plazo de las auditorías no pueden concluirse, por lo que se recurre al OIC para su continuidad. Entonces, en todo caso la sanción a las irregularidades depende en buena medida de la voluntad de los OIC de darle continuidad a las solicitudes de intervención por parte del órgano fiscalizador.²⁷²

Así, es racional esperar en primera instancia la intervención de las entidades públicas especializadas en el control interno de los servidores públicos, como lo son los órganos internos de control y la Secretaría de la Función Pública, así como en la sanción de las irregularidades, como lo es la Procuraduría General de la República (PGR), para lo cual habría que profundizar los canales de coordinación entre la ASF y estas instancias. En este sentido destaca como ejemplo la relación que establece la GAO estadounidense con la Oficina de Administración y Presupuesto de la Presidencia, como expliqué en el capítulo 1, caracterizada por su cooperación para el logro de objetivos comunes.

²⁶⁹ UEC, *op.cit.*, 2008, p. 4.

²⁷⁰ Merino, *op.cit.*, p. 44.

²⁷¹ *Ibid.*, p. 158.

²⁷² Mena, art. cit., p. 17.

Sin embargo, en el caso de México la coordinación está respaldada únicamente en un convenio entre la SFP y la ASF, el cual si bien toca la materia del seguimiento de las acciones y la investigación por parte de los OIC a petición de la primera, no es un instrumento suficiente por su baja jerarquía legal.

En cuanto al grado en que la SFP ha de hecho intervenido, los datos de la entidad no precisan cuántas de las sanciones que ha aplicado a funcionarios públicos corresponden a solicitudes de intervención por parte de la ASF, lo cual impide conocer el resultado del convenio. Incluso si se considerara el resultado de la Secretaría por sí mismo, no parece congruente que ésta nunca haya promovido el encarcelamiento de un servidor público, en los aproximadamente 50, 800 casos que ha sancionado, entre los cuales 2, 472 casos fueron por abuso de autoridad.²⁷³

De igual forma, para que las sanciones tengan efecto, otra instancia que debe contribuir mediante el cumplimiento de su labor es la PGR. Sin embargo, para marzo de 2009 la primera no había resuelto una sola de las denuncias que presentó la ASF en siete años.²⁷⁴ Ante ello, la nueva ley de fiscalización precisa que el Ministerio Público, para no ejercer o desistirse de la acción penal, deberá recabar previamente la opinión de la ASF.²⁷⁵

Por lo que toca a la actividad de la ASF para exigir rendición de cuentas, la Cámara de Diputados, por medio de la CV y su Unidad de Evaluación y Control, han criticado la tendencia de la primera a preferir la solicitud de intervención de los OIC y la SFP sobre el fincamiento directo de responsabilidades. Por ello, la UEC requirió que la ASF, además de solicitar la intervención de otras

²⁷³ Martha Martínez, “Observaciones sin respuesta”, *Enfoque*, 15 de abril, 2009.

²⁷⁴ Martha Martínez, “Reprocha Auditor a la Corte y a PGR”, *Reforma*, 15 de marzo de 2009. La ASF presentó su primera denuncia respecto a la Cuenta Pública de 2003, y desde entonces, ha presentado hasta marzo de 2008 11 denuncias penales más. (Martínez, art. cit. “Observaciones...”)

²⁷⁵ LFRCF, art.49, fr. V

instancias, comenzara los procedimientos con su intervención directa para determinar las indemnizaciones y sanciones pecuniarias respectivas.²⁷⁶

De ahí que para la revisión de la cuenta pública 2007, la ASF incrementó los procedimientos para fincar directamente responsabilidades resarcitorias por la no solventación o la solventación parcial de pliegos de observaciones. Asimismo, aumentó los pliegos de observaciones y las promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria, “lo que representa un incremento de 266.8% y 194.1%, respectivamente, con relación a la revisión de la Cuenta Pública 2006.”²⁷⁷

En un escenario como el mexicano, en el que prevalecen graves irregularidades en el manejo de los recursos públicos, y sobre todo, dado que instancias clave como la PGR y la SFP no cumplen o no cumplen cabalmente su obligación de exigir rendición de cuentas de cumplimiento, parece inevitable que la ASF endurezca e incremente su sanción directa a las irregularidades que detecta.

No obstante, no parecen objetivas las recientes acusaciones en algunos medios escritos de comunicación sobre la falta de efectividad de la ASF ante la ausencia de un cambio observable en la regularidad en el uso del presupuesto. La institución de hecho ha visto coartada su capacidad de imponer sanciones por el poder judicial. Esto fue evidente cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación a mediados de 2005 en una votación de ocho contra tres, canceló los oficios en los que la ASF ordenaba que no se pagara una deuda de miles de millones de pesos que diversos bancos ingresaron irregularmente al Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA).²⁷⁸

En tanto no haya una mayor coordinación entre las instancias de control de los tres poderes, así como una actividad efectiva de cada uno de ellos, será muy difícil esperar cambios sustantivos en la manera de ejecutar el presupuesto del gobierno en su conjunto. Incluso antes que la coordinación

²⁷⁶ UEC, *op.cit.*, 2009, p. 26.

²⁷⁷ *Ibid.*, p. 37.

²⁷⁸ Martínez, art. cit., “Reprocha Auditor...”.

para la dimensión de exigencia de la rendición de cuentas, la dimensión informativa requiere esta coordinación: “No puede haber fiscalización sin cuentas, es decir, registros fidedignos, oportunos y comparables de los dineros que utilizan, y sin relación entre los gastos efectuados y los propósitos públicos que los justifican.”²⁷⁹ Las carencias en este sentido hasta muy recientemente se comienzan a subsanar por medio de la Ley General de Contabilidad Gubernamental y el Consejo Nacional de Armonización Contable.

Por su parte, independientemente de los obstáculos que aún no se subsanan en términos de coordinación entre poderes, la actuación de la ASF en la exigencia de rendición de cuentas de regularidad es aún perfectible. Primero, su seguimiento al cumplimiento de las observaciones ha sido insuficiente. A pesar de que en el informe de la Cuenta Pública la Auditoría informa porcentajes superiores a 90% en la solventación de observaciones, incluso las responsabilidades que finca directamente la ASF se mantienen sin resolverse: de los 51 casos en los que la entidad fincó responsabilidad administrativa resarcitoria de 2001 al 31 de marzo de 2008, sólo 15 se solventaron.²⁸⁰

En este respecto, las cifras que la Unidad de Asuntos Jurídicos de la ASF facilitó a Mauricio Merino para su investigación indican que los porcentajes de las acciones preventivas y correctivas con seguimiento concluido oscilan entre 70 y 80%, exceptuando a los pliegos de observaciones y a las acciones de fincamiento de responsabilidades resarcitorias (FRR). Sin embargo destaca, primero, que los pliegos de observaciones, los cuales son los análisis previos al FRR que de no cumplir con los requerimientos devienen en éste, tienen un porcentaje de seguimiento de 46.4%; segundo, que los actos de FRR tienen una tasa de seguimiento de 0%.²⁸¹ Más aún, el autor apunta en su análisis que “tras la investigación emprendida, resulta imposible saber a ciencia cierta cuántas acciones realmente

²⁷⁹ López Ayllón y Merino, art.cit., p. 18.

²⁸⁰ Martínez, art. cit., “Observaciones...”.

²⁸¹ Merino, op.cit., p. 48.

concluyeron y cuántas fueron, en cambio, desechadas con el paso del tiempo y la falta de seguimiento.”²⁸²

Las auditorías de seguimiento han sido muy escasas, de las 3, 790 auditorías que la ASF ha realizado para revisar las cuentas públicas de 2001 a 2007, sólo 41 fueron de seguimiento,²⁸³ es decir, menos de 2%. Esto se puede deber en parte a la necesidad de atender la exigencia de la Cámara de Diputados, y en parte a la insuficiencia de los recursos de la entidad, y de hecho implicarían duplicar los recursos y los esfuerzos. De ahí que Merino resalte la necesidad de mayor coordinación, nuevamente, y presente como propuesta la creación de “un sistema de información interna y de comunicación con las entidades auditadas, con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con la Secretaría de la Función Pública y con la Procuraduría General de la República, mucho más robusto: uno que organice e informe sobre las observaciones y las acciones iniciadas tras cada auditoría, que registre el seguimiento de esas acciones con puntualidad y que, a su vez, dé cuenta del conjunto.”²⁸⁴

Otro incentivo para el cumplimiento de las observaciones podría ser la publicidad que la ASF haga del mismo, mediante una base de datos accesible (la cual podría ser la misma que propone Merino) que permita consultar cuál es el estado de las recomendaciones pendientes, mismas que se remuevan cuando la entidad las haya ejecutado o haya tomado acciones en la dirección sugerida, o cuando la recomendación pierda relevancia debido a las circunstancias. Esta base de datos podría tener el mismo uso que tiene en Estados Unidos, es decir, podría ser una fuente de información permanente que los legisladores podrían considerar al momento de tomar las decisiones presupuestales.²⁸⁵

²⁸² *Ibid.*, p. 71.

²⁸³ Martínez, art. cit., “Ignora gobierno...”.

²⁸⁴ Merino, *op.cit.*, p. 71.

²⁸⁵ Alejandra Ríos Cázares, art.cit., p. 154.

En lo que hace al seguimiento de las recomendaciones- acciones, destaca que la reforma constitucional que modifica, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución en materia de fiscalización de mayo de 2008 eleva a rango constitucional la obligación de las entidades fiscalizadas de presentar en un plazo límite de 30 días (en lugar de 45) la información y las consideraciones pertinentes en respuesta a las observaciones y acciones que promovió la ASF; y explicita que en caso contrario las entidades recibirán sanciones conforme a la ley. “Lo anterior, no aplicará a los pliegos de observaciones y a las promociones de responsabilidades, las cuales se sujetarán a los procedimientos y términos que establezca la Ley”.

Posteriormente, la ASF deberá pronunciarse en un plazo de 120 días hábiles sobre las respuestas emitidas por las entidades fiscalizadas, en caso de no hacerlo, se tendrán por atendidas las recomendaciones y acciones promovidas. Más aún, se explicita el seguimiento periódico de las recomendaciones, en tanto la ASF debe entregar a la Cámara de Diputados, los días 1 de los meses de mayo y noviembre de cada año, un informe sobre la situación que guardan las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas, para lo cual la ASF debe presentar un informe semestral quince días antes de estas fechas límite de forma que cuando éstas se cumplan, estén disponibles.

Además, la LFRCF retoma las propuestas de la literatura en cuanto al registro de las observaciones, en tanto manda que la ASF publique los informes semestrales del párrafo anterior en su página de Internet institucional.²⁸⁶ Más aún, esta institución deberá llevar un registro en Internet que actualice cada tres meses, en el cual dé cuenta de qué servidores públicos, particulares, personas físicas o morales, públicas o privadas, se sancionó por resolución definitiva firme, con el fincamiento

²⁸⁶ LFRCF, art. 30.

de responsabilidades resarcitorias. Asimismo, esto se dará a conocer a las instancias de control competentes.²⁸⁷

Por su parte, otro elemento que sería urgente que mejorara la ASF en cuanto a sus facultades de exigencia es su congruencia entre sus hallazgos de irregularidades en las auditorías de cumplimiento y las sanciones que impone o no en consecuencia. Todavía hasta el Informe de Resultado de la Cuenta Pública 2007 la UEC encuentra que prevalecen casos en los que el órgano fiscalizador no sigue sus propios criterios en sus dictámenes: por un lado, en algunas revisiones dictaminadas con opinión limpia se promueven acciones correctivas relevantes, incluso que implican presuntas responsabilidades; por otro, en algunas revisiones dictaminadas con opinión con salvedad se promovieron acciones que implican presuntas responsabilidades o bien sólo de carácter preventivo, asimismo, en otras revisiones dictaminadas como negativas se promovieron sólo acciones de carácter preventivo.

Destaca el ejemplo de las irregularidades cometidas por el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA) que encuentra la ASF en la revisión de la cuenta pública de 2005. El Consejo reportó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público casi un millón de pesos en donativos menos de lo que le reportó a la ASF, de forma que incurrió en falsedad de datos y no comprobó estos \$959,000 pesos. No obstante, esta última institución “sólo instruyó a CONACULTA a girar instrucciones para que en el futuro, la Dirección General de Administración y los titulares de las unidades administrativas realicen conciliaciones sobre los registros presupuestarios y contables de los donativos ejercidos. También demandó a su Órgano Interno de Control que resuelva el caso y finque las responsabilidades administrativas sancionatorias que deriven de las omisiones de los servidores

²⁸⁷ LFRCF, art. 68.

públicos, pero no mencionó nada sobre la falsedad de datos y la obligación de la dependencia de restituir a la Tesorería de la Federación los recursos sin comprobar.”²⁸⁸

Además, la Unidad encuentra que muchos dictámenes son confusos y no concluyen si las entidades fiscalizadas cumplen, cumplen con salvedad, o no cumplen. Esto implica que los ciudadanos pierdan su confianza en la ASF, ante la impunidad de funcionarios que no cumplen pero no reciben sanción.²⁸⁹

Ante esto, la nueva ley de fiscalización incluye como una de las causas para destituir al Auditor Superior de la Federación “Dejar, sin causa justificada, de fincar indemnizaciones o aplicar sanciones pecuniarias, en el ámbito de su competencia y en los casos previstos en la Ley, cuando esté debidamente comprobada la responsabilidad e identificado el responsable como consecuencia de las revisiones e investigaciones que en el ejercicio de sus atribuciones realicen.”²⁹⁰ Asimismo, se añade como causa de responsabilidad para los servidores públicos de la ASF que “cuando al revisar la Cuenta Pública no formulen las observaciones sobre las situaciones irregulares que detecten o violen la reserva de información en los casos previstos en esta Ley.”²⁹¹

En general, la LFRCF aumenta las facultades de sanción de la Auditoría Superior de la Federación. En primera instancia, crece su atribución para sancionar a los funcionarios, y para multarlos cuando no atiendan sus requerimientos de información durante la planeación, desarrollo de las auditorías y el seguimiento de las acciones que emita dentro de los plazos legales.²⁹² Asimismo, se toman medidas para agilizar el proceso resarcitorio, se elimina la posibilidad de un segundo citatorio si el funcionario no atiende al primero y se precisa que se desahogarán sólo las pruebas admitidas.

²⁸⁸ Martínez, art. cit., “Observaciones...”

²⁸⁹ UEC, op.cit., 2009, pp. 39s.

²⁹⁰ LFRCF, art. 92, fr. III.

²⁹¹ LFRCF, art. 50, fr. II.

²⁹² LFRCF, art. 96.

En segundo lugar, se precisa el rango de acciones, sumadas a las recomendaciones de desempeño,- en las que pueden derivar las observaciones de la ASF, las cuales pueden ser solicitudes de aclaración, pliegos de observaciones, promociones de intervención de la instancia de control competente, promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal, promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria, denuncias de hechos y denuncias de juicio político, conforme al Título Cuarto constitucional.²⁹³

Destaca que se expresa que ante irregularidades que permitan suponer que hay un daño o perjuicio superior a cien veces el salario mínimo general, la ASF deberá determinar éste o estos y fincar directamente responsabilidades, *además* de iniciar acciones ante otras instancias.²⁹⁴ Asimismo, se precisa qué servidores públicos particulares deberán responder ante responsabilidades resarcitorias, se añade que serán responsables solidarios los particulares que hayan participado y originado una responsabilidad resarcitoria, se expresa qué pasos y tiempos habrán de seguir la ASF y los presuntos responsables en el procedimiento para el fincamiento de estas responsabilidades, se obliga al órgano fiscalizador a informar a la CV sobre el cumplimiento de las mismas, y se establecen las circunstancias excepcionales en las que la ASF podrá abstenerse de sancionar al infractor.²⁹⁵

Finalmente, un elemento que llama la atención es que se especifica que las “facultades de la Auditoría Superior de la Federación para fincar responsabilidades e imponer las sanciones a que se refiere este Título prescribirán en cinco años” desde que se haya incurrido en la responsabilidad.²⁹⁶ Lo anterior limita la rendición de cuentas sobre las irregularidades cometidas en los últimos sexenios,

²⁹³ LFRCF, art.13.

²⁹⁴ LFRCF, arts. 49 y 54.

²⁹⁵ LFRCF, Capítulo III.

²⁹⁶ LFRCF, art. 73.

pero a la vez puede ser un incentivo para que se actúe de manera oportuna sobre las irregularidades más recientes.

En general, las facultades de sanción directa de la ASF se endurecen, lo cual, a pesar de las recomendaciones de la INTOSAI, podría promover una mayor exigencia de rendición de cuentas de regularidad o cumplimiento, sobre todo ante la insuficiente cooperación de las instancias correspondientes en los otros dos poderes. La cuestión es que este incremento en los “dientes” del órgano fiscalizador viene acompañado de una disminución en su autonomía, y de una mayor intromisión por parte del Congreso en su actuación. Habrá que preguntarse qué relación tiene esto con un interés por deslegitimar la actuación del Ejecutivo de acuerdo a intereses meramente de poder, al menos en los siguientes años, previos a la elección presidencial.

Por su parte, habrá que esperar que este fortalecimiento de las facultades sancionatorias de la ASF no vaya en el mismo sentido para las actividades de revisión de desempeño que se prevén en la nueva ley de fiscalización, lo cual inhibiría la autonomía de los funcionarios fiscalizables para innovar en su labor. La visión de desempeño en la evaluación a la ASF por la CV, refleja que la evaluación de desempeño se ve en el Congreso como un instrumento de control más que de aprendizaje y mejora. En el siguiente apartado analizo la actuación del órgano fiscalizador en lo que hace a auditorías de desempeño, sus fortalezas y debilidades, así como la tendencia que observo en la nueva ley de fiscalización en este respecto.

v) La experiencia de la ASF: Su esfuerzo para la rendición de cuentas de desempeño.

Si bien las auditorías de desempeño por las entidades de fiscalización superior implican únicamente la emisión de recomendaciones al ente fiscalizado, la discusión en el Congreso de éstas en general puede tender a sancionar ante la opinión pública a los ejecutores de las políticas. Por ello, dentro de

las auditorías de desempeño, las auditorías de eficacia pueden limitar la innovación de los funcionarios en su acción gubernamental, de forma que creo que sería más conveniente si su realización se limitara a cuestiones estratégicas de acuerdo a criterios establecidos, en los cuales los sistemas de evaluación del desempeño y de gestión del Ejecutivo no sean efectivos. En todo caso, la profundidad y frecuencia con que la entidad de fiscalización realice este tipo de auditorías deberá corresponder idealmente con su nivel de credibilidad, su experiencia, el desarrollo de herramientas adecuadas, y de la capacitación específica de su personal en ciencias sociales.

En el caso de la ASF, la visión que prevalece acerca de la rendición de cuentas de desempeño está enfocada en la mejora de la acción gubernamental. Es decir, se expresa que el objetivo de las auditorías de desempeño es promover gestiones públicas responsables, honradas y productivas, fomentar la rendición de cuentas transparente y oportuna, impulsar la adopción de las mejores prácticas gubernamentales, identificar fortalezas, debilidades y oportunidades de mejora y reforzar la actitud responsable de los servidores públicos.

La ASF precisa que los criterios básicos para hacer auditorías de desempeño sobre las políticas y programas son:

- la economía, es decir, los costos o recursos para lograr los objetivos;
- la eficiencia en la concatenación entre los procedimientos y las metas establecidas;
- la calidad de los bienes o servicios en cuanto a su ajuste a los objetivos de política y su satisfacción del cliente-ciudadano;
- la visión del cliente ciudadano sobre políticas que se apliquen uniformemente, conocido mediante encuestas o los departamentos de quejas y denuncias;

- la competencia de los actores o entidades públicas en cuanto a si su estructura corresponde a la normatividad y de acuerdo a sus atribuciones legales, así como a si el personal es el adecuado para operar las políticas, en cumplimiento de perfiles de puestos prediseñados; así como
- la eficacia en el logro de objetivos de las políticas, en lo que hace al logro de objetivos de corto plazo y el avance hacia el cumplimiento de los objetivos propuestos, así como si los “acontecimientos deseados” o los productos de las políticas efectivamente se han dado.²⁹⁷

Así, la visión de la ASF acerca de su revisión del desempeño tiene dos debilidades: por un lado, que no se pronuncia acerca de la ponderación de estos criterios, lo cual es indispensable en tanto se pueden contradecir entre sí; y por otro, que no se precisa que se dará preferencia a la revisión de los sistemas de evaluación de desempeño y de mejora de la gestión, y que se tratará de limitar la realización de auditorías de eficacia. Esto sería recomendable en tanto es difícil que un ente externo a los ejecutores juzgue los resultados y el impacto de las políticas, dado que no están bajo el entero control de ellos; además, esta posibilidad tan amplia de un juicio por parte de la ASF puede limitar la actuación de los servidores públicos y saturarlos con controles, de manera que el uso de su tiempo sea ineficaz.

Debido a la subsistencia de irregularidades importantes en el manejo de los recursos y como requisito de una burocracia consolidada, la actividad de la ASF se ha enfocado en las auditorías de regularidad, para lograr rendición de cuentas de cumplimiento: para revisar las cuentas públicas de 2001 a 2007, la ASF realizó 3,790 auditorías, de las cuales 2,960 fueron de regularidad, 435 de

²⁹⁷ Miguel Ángel Phinder, “Reflexiones y propuestas a partir de las auditorías del desempeño”, Mesa Redonda El papel del Congreso en la evaluación de las políticas públicas rurales, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, Cámara de Diputados, México, 2 de abril de 2008. [ponencia]

desempeño, 354 por solicitud de la Cámara de Diputados, y 41 de seguimiento. Debido a una mayor atención a las carencias graves en términos de regularidad en los estados y municipios, el predominio de este tipo de auditorías se incrementó para la revisión de la Cuenta Pública de 2007. Asimismo, el número absoluto de auditorías de desempeño en el análisis de esta Cuenta Pública se incrementó por las auditorías de este tipo que se practicaron a recursos federales ejercidos en estados y municipios.²⁹⁸

En lo que concierne a su calidad, destaca que la UEC encuentra que las auditorías de desempeño enfrentan limitaciones similares a las de cumplimiento, en cuanto a la congruencia de los hallazgos con las acciones observaciones.²⁹⁹ Por lo que toca a la metodología seguida por la ASF durante sus auditorías de desempeño, como parámetro que da certidumbre sobre su acción, según la revisión *inter pares* conducida recientemente, la documentación de algunas de las auditorías no es suficiente para que un auditor experimentado comprenda el proceso y las conclusiones, lo cual constituye un estándar de la INTOSAI, de la que la ASF es miembro. Así, esta revisión encontró que en algunos casos la documentación no reflejaba por completo ciertos procedimientos de auditoría realizados; la existencia de “evidencia suficiente, relevante y competente que apoyara los resultados específicos del informe de auditoría; la lógica para la toma de decisiones relevantes, tales como cambios en las preguntas clave de auditoría; la explicación de las metodologías de muestreo estadístico empleadas en las auditorías; las evaluaciones llevadas a cabo por los equipos de auditoría para determinar la confiabilidad de la información utilizada en las auditorías de desempeño; y los cambios realizados a los informes de auditoría durante el proceso de revisión.”³⁰⁰

²⁹⁸ UEC, op.cit., 2009, p. 20.

²⁹⁹ UEC, Memoria de los trabajos de análisis al informe de resultado de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública 2005, México, p. 192.

³⁰⁰ US GAO, Oficina del Contador del Puerto Rico y Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido, op.cit., pp. 7s.

En este sentido, la LFRCF constituye un avance en tanto obliga a la ASF a informar en el Informe de Resultado de la Cuenta Pública sobre “los criterios de selección, el objetivo, el alcance, los procedimientos de auditoría aplicados y el dictamen de cada auditoría”.³⁰¹

Por su parte, también se ha señalado que estas auditorías carecen de claridad en el uso de indicadores técnicos. Esta carencia se puede explicar en parte por la insuficiencia en las entidades fiscalizables de un sistema de evaluación de desempeño útil y adecuado para medir los resultados y la gestión de las políticas. Pareciera entonces lógico que la ASF deba priorizar la mejora de estos sistemas.

Sin embargo, la UEC exige en varios casos concretos que el órgano fiscalizador revise la eficacia en el cumplimiento de objetivos. El que sigue es un ejemplo: [E]l órgano fiscalizador determinó que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores cumplió razonablemente con las disposiciones normativas generales en el desempeño de sus objetivos. Sin embargo, la revisión que en principio era de gran alcance, dejó fuera aspectos esenciales relacionados con los objetivos de la auditoría, [...], debido a que la ASF no pudo comprobar el cumplimiento (por el ente fiscalizado) de la estrategia de fortalecer el sistema financiero para convertirlo en un instrumento promotor del ahorro y llevar a estándares internacionales la supervisión y regulación de México.”³⁰² Estas opiniones de la Unidad dejan ver que su concepción, (como órgano de la Comisión de Vigilancia), respecto a la rendición de cuentas de desempeño no promueve el aprendizaje y la mejora del desempeño mediante sus recomendaciones. La UEC tampoco se auto limita en la realización de auditorías de eficacia, (ésta última fuera del control de los funcionarios).

Ante las carencias en los sistemas de evaluación de las entidades fiscalizadas, “[lo] fácil para el auditor [ha sido] olvidarse de los resultados, centrarse en la operación del programa y evaluar sólo

³⁰¹ LFRCF, art. 29, fr. I.

³⁰² UEC, op.cit., 2008, p. 62

la eficiencia,”³⁰³ por lo que las auditorías de desempeño se han enfocado primariamente en revisar la gestión financiera y el apego a procesos en momentos clave de la puesta en práctica de la política o programa. Sin embargo, también se realizan auditorías más complejas, de eficiencia y de economía, e incluso auditorías de eficacia de políticas y programas, las cuales sobre todo revisan el nivel de los productos (por ejemplo, en cuanto a los montos otorgados en un programa de subsidio), aunque también de resultados e impactos.³⁰⁴

En algunas auditorías más complejas, la falta de comunicación entre la ASF por un lado, y las entidades fiscalizadas y las entidades de control del Ejecutivo, por otro, en combinación con la falta de claridad y de calidad que se percibían en los objetivos e indicadores, originaron que los auditores mismos establecieran para algunas auditorías los indicadores para medir el cumplimiento de los objetivos de programas y políticas, en ocasiones sin consensar esos indicadores con el ejecutor. Según el Auditor Especial de Desempeño, Roberto Salcido Aquino, los objetivos “son tan abiertos y complejos que es difícil describirlos y, por supuesto, más difícil operacionalizarlos.” Salcido Aquino explica que el auditor debe hacer “un esfuerzo hermenéutico para comprender el objetivo [en los documentos de planeación], establecer indicadores que midan [el] cumplimiento [de los programas] y hacer posible una auditoría.”³⁰⁵ Más aún, al menos hasta 2007, “buena parte de los indicadores formulados [no era susceptible de evaluación] en tanto no [permitía] relacionar los objetivos y metas de corto, mediano y largo plazo, con los resultados de los programas sectoriales o especiales ni con los establecidos en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación.”³⁰⁶ Es decir, que si bien ha sido una opción menos deseable por su subjetividad, los auditores han desarrollado en ocasiones directamente los indicadores del programa a partir del análisis de toda la información

³⁰³ Salcido, art. cit., p. 3.

³⁰⁴ UEC, *op.cit.*, 2009, p. 22.

³⁰⁵ Salcido Aquino, Roberto, “Experiencias de México en auditorías de desempeño”, ponencia presentada en Reunión de Trabajo del Comité de Deuda Pública de la INTOSAI, México, 23 de junio de 2003, p. 5.

³⁰⁶ UEC, *op.cit.*, 2007, p. 211.

relacionada, de los documentos y de la experiencia de los operadores, así como de la observación de la operación.³⁰⁷

Dada la baja operatividad previa de un sistema de evaluación, es importante matizar que la ASF ha hecho revisiones de desempeño de programas muy sensibles, por la cantidad de recursos erogados y la inexistencia de un mecanismo de evaluación, de forma que ha encontrado focos rojos en cuanto a desvío en el gasto de los recursos. Tomo como ejemplo el caso de Enciclomedia³⁰⁸, en el cual se encontraron fallas como incongruencias graves en la planeación, la falta designación de funcionarios responsables de algunas actividades, la falta de una definición de la población objetivo, la falta de definición y transparencia sobre dónde se estableció 15% de las aulas para el programa, o en general de la agregación de información que sustentaba el cumplimiento de sus objetivos.

Sin embargo, aún cuando la Secretaría de Educación Pública no estableció metas ni indicadores para evaluar los resultados del programa sobre la mejora de la calidad educativa y el aprendizaje de los alumnos, la ASF basó su auditorías del *impacto* del programa sobre una comparación de los resultados que obtuvo un grupo de alumnos beneficiados por el Programa Enciclomedia en los indicadores educativos de deserción, reprobación y eficiencia terminal y de la prueba Enlace, con los resultados para los mismos indicadores que obtuvo un grupo de alumnos de los mismos grados no beneficiados por el programa. Con ello, si bien se utilizaron diversas técnicas microeconómicas en la selección del grupo muestra y el grupo de control, el órgano fiscalizador impuso indicadores de eficacia de manera posterior a la puesta en práctica del programa. Más aún, asumió que se pueden obtener impactos a partir de un programa accesorio que no altera

³⁰⁷ Salcido, art. cit., pp. 9s.

³⁰⁸ ASF, Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, Tomo V, Volumen I, 2008, pp. 470-594.

sustancialmente cuestiones claves de la educación básica, como las competencias de los profesores o las metodologías pedagógicas y en un plazo de tiempo de uno o dos años.³⁰⁹

Además, no quedan lo suficientemente claros los criterios que se han usado para auditar los impactos y resultados de programas que ya tenían un sistema de evaluación desarrollado, como es el caso de algunos programas de la Secretaría de Desarrollo Social, de forma que en ocasiones podría caber la sospecha de que las auditorías más profundas responden a un interés político de descrédito por parte de la Cámara de Diputados.

En términos generales, como expliqué en el Capítulo 1, las auditorías de eficacia implican juicios instrumentales sobre la efectividad y el valor de las políticas. Ante la complejidad de estas auditorías, de adecuarse a reglas generales de desempeño, se corre el riesgo de omitir las necesidades reales de la ciudadanía en áreas particulares de política. Por ello, difícilmente se basarán en reglas y estándares ideales, sino que tenderán a hacerse a la medida de cada caso. No obstante, a la vez, el auditor tenderá a emplear técnicas de inspección, en lugar de analizar la política o programa con la flexibilidad necesaria para comprender sus particularidades.

Por ello, pienso que sería más conveniente que la ASF reenforcara su estrategia de mejora de desempeño, primero, limitando la realización de auditorías de eficacia lo más posible, por las razones recién expuestas; segundo, reconociendo la necesidad de la autonomía de los funcionarios, así como del diálogo con las entidades fiscalizadas y con las instancias clave en la mejora de la gestión; tercero, realizando auditorías principalmente sobre la información de desempeño y sobre los criterios de evaluación de desempeño de los programas y políticas, para lograr el efecto indirecto de mejorar la efectividad de éstos sin perder credibilidad y la confianza de las entidades fiscalizadas; y cuarto, enfocándose en las políticas de evaluación de desempeño y mejora de la gestión en un marco de diálogo entre instancias, con base en su experiencia de análisis de otras políticas.

³⁰⁹ Véase *ibid.*, pp. 520-526.

Como segundo elemento, en lo que concierne al lenguaje de la ASF, su papel en la mejora de la gestión puede alcanzarse de forma indirecta, por medio de un diálogo tanto con las entidades fiscalizadas como con las instancias clave en la mejora de la gestión, en el cual la primera pueda contribuir con su experiencia en el análisis de los elementos de evaluación, así como de otros factores claves en la gestión pública. Para que este diálogo sea posible, es necesario que la ASF equilibre una visión de recomendación para la mejora de la acción gubernamental, con su actual llamado a que la acción pública se apege a las políticas y reglas en áreas que son clave para la regularidad en el manejo de los recursos públicos y la equidad en la provisión de los servicios, de forma que los funcionarios cumplan los requisitos mínimos de una burocracia pero también cuenten con la autonomía necesaria para mejorar su labor de gobierno.

A su vez, tal vez esto sea más alcanzable, por un lado, en tanto se integren a la ASF más funcionarios con perfil de ciencias sociales, que complementen a aquellos con perfiles de contaduría; y, por otro, en tanto se establezcan mecanismos de coordinación que sirvan como arena para el diálogo y la retroalimentación entre instancias. Una posibilidad a explorar en esta materia podría ser la creación de un consejo integrado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la SFP, el CONEVAL, y la ASF.³¹⁰

En este respecto destaca en la experiencia internacional la coordinación que establece la GAO con la Oficina de Presupuesto y Administración de la Casa Blanca (OMB) “para hacer la auditoría anual de los estados financieros y del desempeño del gobierno y evitar la duplicidad de actividades; así como para identificar materias en las que es necesaria cooperación específica. Para ello, sirve de marco un consejo integrado por los directores y subdirectores de las áreas financieras de

³¹⁰ Barba, art. cit., p. 213.

las oficinas más relevantes, así como los altos mandos de la OMB, del Departamento del Tesoro, del Consejo Presidencial sobre Integridad y Eficiencia, y de la GAO”.³¹¹

Una posibilidad que sugiere Mauricio Merino y que podría ser congruente con la que se plantea aquí es eliminar la fragmentación que subsiste en los órganos de control interno y externo, de forma que los órganos que se han establecido al margen de estos dos ejes se subsuman en ellos, como podría ser el CONEVAL en el caso del control interno. Lo anterior con el fin de fortalecer los órganos, las metodologías y los esfuerzos por evaluar el gasto público en México, así como de magnificar su impacto en “el diseño de políticas, en la orientación del presupuesto y en la operación cotidiana de las oficinas responsables de ejercerlo”.³¹²

En tercer lugar, en lo que hace a la actuación de la ASF en torno a las acciones que las entidades fiscalizadas toman para mejorar su desempeño y su gestión, como mencioné al principio de esta tesis, hay un abanico de diferentes modalidades de auditoría que la entidad de fiscalización superior puede utilizar sin interferir directamente en las decisiones de política. Entre ellas, se encuentran las auditorías de capacidad de gestión,³¹³ en las que se podría revisar, por ejemplo, que las entidades fiscalizadas implanten un proceso de presupuestación por resultados conforme a los requisitos de la Secretaría de Hacienda, que evalúen rutinaria y adecuadamente de sus programas, o que desarrollen un sistema de gestión del desempeño eficiente.

De la misma forma, para asegurar la confiabilidad de la información producto de las evaluaciones de desempeño, así como para contribuir a que refleje las preocupaciones de los representantes y para su procesamiento y su adaptación al lenguaje ciudadano, la ASF podría enfatizar la realización de auditorías a la información de desempeño. Finalmente, hay otras opciones de revisión que pueden contribuir de forma menos agresiva a la mejora del desempeño de la acción

³¹¹ Ríos, art. cit., p. 154, citado en Ibid.

³¹² Merino, op.cit., pp 66s.

³¹³ La cual implica una evaluación sobre si la entidad auditada tiene la capacidad de gestionar sus programas y procesos de forma eficiente y eficaz.

pública, como las revisiones de mejores prácticas,³¹⁴ las evaluaciones de riesgo,³¹⁵ o las revisiones generales de gestión.³¹⁶

Este viraje es viable en términos de la experiencia que ha desarrollado la ASF, ya que en varias de sus auditorías de desempeño hace recomendaciones a las entidades fiscalizadas sobre sus mecanismos de medición de resultados y sobre la utilidad de sus indicadores de evaluación. Ejemplos como las siguientes observaciones se pueden encontrar en varias de las auditorías de desempeño:

- El Servicio de Administración Tributaria (SAT) no acreditó contar con mecanismos para medir la incidencia de las administraciones locales en materia de auditoría fiscal, y para evaluar el impacto de las acciones de asistencia al contribuyente que realiza. [...] En general las tres revisiones de desempeño practicadas al SAT evidenciaron que el ente no cuenta con indicadores para evaluar su desempeño.³¹⁷
- Asimismo, en la revisión que se hace a Enciclomedia se observa un trabajo de revisión muy útil acerca de la congruencia entre los objetivos, las metas y los indicadores.³¹⁸
- Un ejemplo más que da cuenta de la experiencia de la ASF en la revisión de la información de desempeño es con respecto a la Comisión Nacional Forestal: “La ASF analizó los seis criterios e indicadores en materia ambiental presentados en el Informe de México, Proceso de Montreal, con objeto de verificar la pertinencia y suficiencia de la información utilizada por la [Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales] SEMARNAT para la planeación y evaluación de la política forestal. [...]]. Se constató que de los 37 indicadores, el 16.2% (6),

³¹⁴ Éstas identifican los métodos y procedimientos que permiten que una determinada agencia desempeñe mejor su tarea para una misma función, - por lo cual es más aplicable respecto de una administración descentralizada-.

³¹⁵ El objetivo de éstas es informar la toma de decisiones a partir de la documentación, en consideración de la experiencia en programas similares previos, de las posibles deficiencias que un programa actual puede tener si sus líneas de operación no cambian.

³¹⁶ Las cuales son muy similares a las auditorías de capacidad de gestión, pero son cualitativamente más profundas y de mayor extensión porque buscan las causas de las deficiencias de gestión de varias responsabilidades gubernamentales.

³¹⁷ UEC, *op.cit.*, 2008, p. 62

³¹⁸ ASF, Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2006, Tomo V, Volumen I, 2008, p. 488

correspondientes a los criterios: 3 “Mantenimiento de la Sanidad y Vitalidad de los Ecosistemas” y 4 “Conservación y Mantenimiento de Recursos, Suelo y Agua,” incumplieron los cuatro aspectos evaluados referentes a su estructura, pertinencia y metodología.

Por lo que corresponde a la estructura de los resultados de la aplicación de los indicadores, se determinó que en el 37.8% (14) de los 37 indicadores no se citaron las fuentes de información o éstas fueron incompletas, [...] .En cuanto a la pertinencia y metodología de los resultados de la aplicación de los indicadores, en el 91.9% (34) de los 37 indicadores se observaron deficiencias en la calidad y cantidad de la información utilizada, en el 81.1% (30) se disponía de información que no fue utilizada y en el 86.5% (32 indicadores) la metodología que se aplicó para su análisis no fue clara.”³¹⁹

Por último, una cuarta vía de acción que podría tomar la ASF para contribuir a la mejora del desempeño y la gestión pública sin crear simulación o inamovilidad en los funcionarios es incidir en la política de evaluación de forma más sistemática o general, por medio de recomendaciones respecto a los sistemas de mejora de la gestión, así como del análisis y las sugerencias sobre la forma en que la política de evaluación puede ser más comprensiva, puede implementarse más fácilmente por medio de una capacitación más profunda a los funcionarios, o puede concatenarse con otros niveles de evaluación de desempeño. Asimismo, el órgano fiscalizador podría contribuir a mejorar los criterios de acuerdo a los cuales las instancias seleccionan a los evaluadores externos, así como “la utilidad estratégica del programa anual de evaluaciones, la consistencia de este programa en un mismo año, y de distintos programas en diferentes años, así como la metodología de las evaluaciones externas.”³²⁰ Lo anterior sería más congruente con la concepción que la ASF tiene de sí misma, como

³¹⁹ ASF, Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2007, Tomo VI, Volumen I, 2009, pp. 337ss.

³²⁰ Barba, art. cit., p. 209.

“una institución más impulsora de la calidad de la gestión pública, que correctora y sancionadora de irregularidades.”³²¹

En la experiencia de otras entidades de fiscalización superior más experimentadas, destaca la actividad de la NAO de Reino Unido, que revisa los sistemas de control interno de las entidades que fiscaliza. En especial, revisa con base en estándares que establece la calidad del proceso de generación y análisis de la información de desempeño³²², así como la calidad de la información misma, sobre todo cuando ésta se usa para informar decisiones tan importantes como la asignación presupuestal. Asimismo, la Oficina define buenas prácticas en la agregación y reporte de esta información, las cuales identifica mediante su consulta a la Oficina del Gabinete, el Ministerio del Tesoro y las agencias relacionadas.³²³

A partir de esta labor, la NAO ha reunido ciertas directrices que favorecen la calidad de la información de desempeño: “definir qué constituye la calidad de la información de forma previa a su generación; valorar la información en función de su relevancia, uso y el costo de generarla; buscar la asesoría de especialistas para identificar los indicadores clave, generar la información, para reforzar la cultura de la evaluación en los funcionarios, etc.; establecer indicadores claros, y en general un lenguaje de evaluación compartido; designar abiertamente a los funcionarios responsables de reportar la información de desempeño y de controlar este proceso al interior de las respectivas entidades públicas; y establecer controles que aseguren la confiabilidad de la información, así como directrices

³²¹ Solares Mendiola, op. cit., p. 206.

³²² Incluyendo “la naturaleza de la información recolectada, la fuente de la información; los procedimientos de control sobre la captura, procesamiento y reporte de la información, [...]; la factibilidad de que la información se use; [así como] la presentación amigable con el usuario de la información, que permita que el ciudadano común pueda comprender las actividades desarrolladas, establecer comparaciones informadas sobre el desempeño logrado en diferentes años, e incluso comprender en términos generales la metodología para la obtención de la información.” (National Audit Office, Good Practice in Performance Reporting in Executive Agencies and Non-Departmental Public Bodies, HC 272 Session 1999-2000, The Stationery Office National Audit Office Press Office, Londres, 2000, citado en Barba, art.cit., p. 210)

³²³ Ibid., loc.cit.

para su verificación o validación.”³²⁴ Estas directrices contribuyen a la generación efectiva y a la confiabilidad de la información.

Mientras tanto, la GAO de Estados Unidos ha revisado, a solicitud del Congreso, las fortalezas y debilidades de la herramienta que vincula la información de desempeño con las decisiones presupuestales, la Herramienta de Clasificación de la Evaluación de los Programas (*Program Assessment Rating Tool*, PART).³²⁵

En este sentido, las observaciones de la ASF en cuanto al Sistema de Evaluación de Desempeño (SED) han logrado señalar en los años previos cuestiones como la “falta de oportunidad en el registro de los avances físico-financieros de las acciones, metas e indicadores establecidos por las entidades fiscalizadas; mecanismos de cooperación insuficientes para llevar a cabo con eficacia y eficiencia los objetivos de la entidad; [...]; falta de soporte documental para acreditar los avances reportados en las metas; falta de medidas de control, seguimiento y supervisión a efecto de evaluar el cumplimiento de sus objetivos; falta de congruencia entre los objetivos y metas de la entidad fiscalizada con los del Plan Nacional de Desarrollo; y desactualización de los padrones de beneficiarios.”³²⁶ Asimismo, se señalan como metas la evaluación de desempeño de los funcionarios y la creación de una cultura de rendición de cuentas.

Concretamente, en su estudio de “áreas de opacidad” la ASF se refiere a que el SED está limitado porque los objetivos de los programas tienen un carácter múltiple y contradictorio; porque

³²⁴ Ibid., loc.cit.

³²⁵ La cual desarrolló la Oficina de Administración y Presupuesto de ese país para establecer un estándar de desempeño de buen gobierno y clasificar de forma abierta y consistente el desempeño de los programas, con el fin de tomar decisiones presupuestales. Para analizarla, la GAO “Para ello, la GAO revisó materiales de la OMB sobre el desarrollo e implementación del PART así como los resultados de las evaluaciones bajo esta herramienta; analizó los datos de evaluación y los resúmenes ejecutivos sobre los programas que la OMB evaluó en el año fiscal (2004); hizo un análisis estadístico de la relación entre las puntuaciones de acuerdo al PART y los niveles de financiamiento en el Presupuesto del Presidente; analizó más profundamente un conjunto de programas similares para analizar que se utilizaran criterios comparables para producir los resultados de estos grupos de programas en el PART. Finalmente, la GAO obtuvo la perspectiva de las agencias a partir de entrevistas con funcionarios de línea, de planeación y de presupuestación, así como con funcionarios de nivel directivo.” (Barba, art. cit., p. 212)

³²⁶ UEC, op.cit., 2007, p. 192.

casi no hay objetivos que sean adecuados o que permitan medir la calidad y la eficacia; por la falta de correlación entre los objetivos globales, los específicos y las metas; la “relativa inexperiencia de los servidores públicos, tanto en el diseño como en la utilización de los indicadores de desempeño; [...] la ausencia de medios para generar sistemas de información adecuados; el costo de la evaluación de desempeño; [así como] la complejidad para integrar y sintetizar rápida y eficazmente las numerosas fuentes de datos.”³²⁷ Llama la atención que en el lenguaje la ASF sí puede acoger principios más centrados en la mejora de la acción gubernamental que en el control, por ejemplo, al indicar como limitante para la gestión basada en resultados que los sistemas de servicio civil “limita[n] la delegación de facultades y el logro de mayores niveles de responsabilidad.”³²⁸

Además, la ASF puede sacar provecho de su experiencia en dos modalidades de revisión: las auditorías horizontales, las cuales consideran varias entidades de un sector, así como las separatas, las cuales son informes especiales e integrales, cuantitativos y cualitativos de un área específica de la política pública en el mediano plazo, tomando en cuenta una especie de recuento de auditorías anteriores relacionadas directamente con dicha política, a partir de lo cual la ASF emite recomendaciones. Los resultados del análisis y estas recomendaciones se presentan como documentos anexos al Informe de Revisión de los Resultados de la Cuenta Pública. Algunos ejemplos de los temas que han abarcado las separatas son el derecho de trámite aduanero, el rescate bancario, y los Servicios Civiles de Carrera Federales.

En las separatas la ASF opina sobre el desempeño de las políticas, y hace recomendaciones generales sobre el cauce que debe tomar la política pública. Por ejemplo, en la separata en la que se analiza la fiscalización al sector azucarero se lee: “El Decreto expropiatorio fue una medida coyuntural; no se dirigió a la raíz de las causas de la sobreproducción y de déficit cíclicos, ni a los

³²⁷ ASF, Áreas de opacidad y riesgo en el Estado Federal Mexicano. Oportunidades de mejora, 2008, pp. 33ss.

³²⁸ Ibid., loc.cit.

problemas de financiamiento y modernización; por el contrario, se retomó el círculo vicioso de rescatar, sanear y volver a privatizar, con lo que se privatizan las ganancias y se socializan las pérdidas. El gobierno tiene frente a sí la necesidad de enajenar los ingenios azucareros lo más pronto posible para evitar costos fiscales adicionales para la sociedad; en caso contrario, tendrá que constituir una empresa paraestatal para administrarlos, con lo que volvería a la época del Estado interventor en el sector azucarero.”³²⁹

Como dije antes, este tipo de opiniones sobre la eficacia de las políticas por parte de las entidades de fiscalización superior en general no son convenientes y requieren una base mínima de credibilidad acerca de un nivel mínimo de independencia de su actividad y de su agenda con respecto al Congreso.

No obstante, es valiosa la actividad de la Auditoría Superior de la Federación con respecto a políticas relacionadas con la consolidación de un servicio público y la mejora de la gestión, que resultan más adjetivas pero que al mismo tiempo son clave para incidir en la rendición de cuentas de regularidad y de desempeño sistemáticamente; y alrededor de las cuales se podría establecer cooperación con las instancias encargadas del control interno.

Un ejemplo en este sentido es el Informe sobre la Fiscalización de los Servicios de Carrera en el Estado Federal Mexicano 2000-2006, que incluye recomendaciones para la consolidación de una burocracia, mediante la mejora de los procesos de capacitación, formación profesional de los servidores y evaluación de desempeño, así como mediante los modelos de administración de recursos humanos que promuevan el apego a estándares y reglas, y la honestidad de los funcionarios.³³⁰ Este tipo de análisis, si se hiciera en un marco de confianza y de comunicación, abonaría a un debate entre

³²⁹ ASF, Informe sobre la fiscalización del sector azucarero de 2000 a 2005, 2007, p. 143. Disponible en http://www.asf.gob.mx/trans/Informes/IR2005i/Tomos/Separata_2.pdf

³³⁰ ASF, Informe sobre la Fiscalización de los Servicios Civiles de Carrera en el Estado Federal Mexicano 2000-2006, 2008, p. 192. (Disponible en: <http://www.incosai2007.org.mx/ASF/ir2006i/Indice/sectoriales.htm>)

los tres poderes sobre la mejora del gobierno. Si fuera en este tenor, la ASF podría aprovechar el camino que deja abierto la LFRCF en cuanto a su facultad para sugerir a la Comisión de Vigilancia la modificación de disposiciones legales que pretendan mejorar la gestión financiera y el desempeño de las entidades fiscalizadas.³³¹

Empero, no prevalece la lógica de cooperación tampoco en este tipo de revisiones y recomendaciones, como se muestra en que, a pesar de las fallas señaladas a los sistemas de evaluación de desempeño y mejora de la gestión de las entidades fiscalizadas, la ASF en un análisis del cumplimiento de indicadores en la Cuenta Pública enlista el número de indicadores que se cumplen, en qué porcentajes, de qué dependencias, y si el incumplimiento se debe a causas atribuibles a las dependencias y entidades, a factores de carácter externo, o a otras causas. De esta forma, en lugar de seguir abonando a la mejora de los sistemas de gestión y evaluación, se da prioridad a una lógica de juicio acerca del cumplimiento de desempeño del gobierno por áreas funcionales de la política.³³² Esto puede actuar en detrimento de una relación de confianza entre el órgano fiscalizador y las entidades fiscalizadas, e inhibe la actuación autónoma y creativa por parte de los funcionarios. De ahí que, como se mencionaba antes, será necesario que la ASF haga una

³³¹ LFRCF, art. 34.

³³² Lo anterior se puede observar en el siguiente fragmento: “Por quinto año consecutivo, en el informe que rindió a la Cámara de Diputados, la ASF incluyó una valoración sobre el “Cumplimiento de las metas de los indicadores”.

En la Cuenta Pública 2007 se presentaron 1 mil 050 indicadores, de los cuales 1 mil 029 se consideraron sujetos de evaluación; de ellos, el 40.4% superó la meta, el 43.0% la alcanzó y el 16.6% no la cumplió. El grupo funcional 3 “Desarrollo Económico” fue el que registró mayor número de indicadores (53.8%), seguido del 2 “Desarrollo Social” (27.3%) y el restante (18.9%) correspondió al grupo 1 “Gobierno”. El grupo funcional 4 “Otros” no reportó indicadores, por tratarse de gasto no programable.

Por grupo funcional, el mayor número de indicadores que alcanzaron la meta (453) se presentó en “Desarrollo Económico”, seguido por “Desarrollo Social” (235) y en último lugar se ubicó “Gobierno” (170).

De los 1 mil 029 indicadores, el 16.6% registró un avance en el cumplimiento de sus metas menor al 90%, debido a causas atribuibles a las dependencias y entidades en el 24.6% de los casos, a factores de carácter externo en 31.0%; y el porcentaje restante (44.4%) no fue posible agruparlo, por la diversidad de causas con las que se justificó dicho incumplimiento.

El grupo funcional que registró el mayor número de indicadores con un cumplimiento menor al 90.0% fue “Desarrollo Económico”, ya que el 59.1% del total de indicadores que quedaron por debajo de ese porcentaje se ubicaron en este grupo. De manera particular, las funciones de Comunicaciones y Transportes, Ciencia y Tecnología, Servicios Financieros y Temas Empresariales fueron las que más contribuyeron a esta problemática.” (UEC, *op.cit.*, 2009, p. 26)

distinción entre los parámetros de lenguaje y exigencia ante las irregularidades (de cumplimiento) y aquéllas que aplica ante las carencias de desempeño.

Si bien es deseable que haya un diálogo respecto a la mejora del desempeño entre la Auditoría Superior de la Federación y las entidades fiscalizadas, más bien se encuentra que los desacuerdos han trascendido al ámbito judicial en tres controversias constitucionales. Como resultado, se cuestionó la constitucionalidad de que la ASF solicitara a los entes auditados la “realización de acciones específicas para lograr los resultados que ella estime como acertados,”³³³ (aún si estas acciones buscaban el cumplimiento de la legalidad)³³⁴ y la Suprema Corte determinó que “las facultades de fiscalización y control del gasto público [de la ASF] se limitan a la gestión financiera del Estado.”³³⁵

Como consecuencia, la reforma constitucional que modifica, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución en materia de fiscalización de mayo de 2008, expresa la facultad de la ASF para conducir auditorías de desempeño y para hacer recomendaciones de desempeño a las entidades fiscalizadas. A su vez, en la LFRCF, se especifica que la Cuenta Pública debe desagregar información acerca de los indicadores de resultados.³³⁶ Asimismo, se explicita que uno de los objetivos de la fiscalización de la Cuenta Pública es “verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas,”³³⁷ y se especifica que las auditorías de desempeño verificarán “la eficiencia, la eficacia y la economía de los [programas] y su efecto o la consecuencia en las condiciones sociales, económicas y en su caso, regionales del país durante el periodo que se

³³³ José Antonio González Pedroza, Las facultades de la Auditoría Superior de la Federación y su relación con la Cámara de Diputados, México, ASF, 2008, p. 19. [Séptimo Certamen Nacional sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas]

³³⁴ En ese caso en la inclusión de créditos en el Programa de Capitalización y Compra de Cartera asumido por el Instituto de Protección al Ahorro Bancario

³³⁵ Ibid., p. 22.

³³⁶ LFRCF, art. 8, fr. III.

³³⁷ LFRCF, art.12, fr. III.

evalúe”,³³⁸ es decir, su impacto. Más aún se faculta a la ASF para que pueda “*evaluar* el cumplimiento final de los objetivos y metas fijados en los programas federales, conforme a los indicadores estratégicos y de gestión establecidos en el Presupuesto de Egresos y tomando en cuenta el Plan Nacional de Desarrollo, los planes sectoriales, los planes regionales, los programas operativos anuales, los programas de las entidades fiscalizadas, entre otros, a efecto de verificar el desempeño de los mismos y, en su caso, el uso de recursos públicos federales conforme a las disposiciones legales. Lo anterior, *con independencia de las atribuciones similares que tengan otras instancias.*”³³⁹

Lo anterior implica que la ASF está facultada para hacer auditorías de eficacia, e incluso de impacto, sin que se vea en el Congreso alguna intención de acotarse o auto limitarse, muy por el contrario. Igualmente resulta preocupante que los legisladores no hayan distinguido entre evaluación y auditoría y hayan promovido que las entidades eviten la complementariedad de sus labores en la política de evaluación. Finalmente, lo más alarmante es que esta facultad ampliada de la ASF se acompañe de la disminución de su autonomía, como veíamos al inicio de este capítulo.

El análisis de la Cuenta Pública de 2008, que ya responde a las reformas a la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en lo referente al Sistema de Evaluación de Desempeño se presenta hasta febrero de 2010, como límite. En ese análisis habrá que observar el tipo de recomendaciones y el grado de cooperación que establece la ASF, más aún ante los cambios en su independencia y al endurecimiento de su visión sobre la auditoría de desempeño, como consecuencia de la nueva ley de fiscalización.

³³⁸ LFRCF, art.12, fr. III inciso a.

³³⁹ LFRCF, art.15, fr. IV.

Conclusiones

En este capítulo analicé las bases institucionales de la ASF como sustento de su credibilidad en su labor de fiscalización al cumplimiento, así como de promoción de la mejora de la acción gubernamental. Para ello, primero, hice un análisis del nivel de autonomía de la institución respecto al Congreso; segundo, de sus competencias y estructura organizativa; y tercero, de su experiencia y desempeño. En todos los temas tomé en cuenta las modificaciones que imponen los artículos constitucionales reformados recientemente en la materia, así como la consecuente normatividad de fiscalización.

En primera instancia, para estudiar las condiciones de autonomía de la ASF partí del nivel normativo, en el cual se nota un retroceso desde el texto constitucional, ya que se modifica la relación entre la entidad y la Cámara de Diputados, quedando un tanto libre a la interpretación. Asimismo, la autonomía técnica y de gestión que sí se estipula en el texto constitucional se ve vulnerada en la ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas. En ella la permanencia del auditor superior en el cargo dependerá del juicio que los diputados hagan sobre su desempeño, y éstos quedan facultados incluso para “opinar” sobre el destino que dé el órgano fiscalizador a sus recursos presupuestales.

Asimismo, la autonomía de la EFS queda definida por su capacidad para definir su agenda, así como para realizar auditorías al Congreso. En cuanto a la primera, si bien la ASF está certificada en sus procesos de planeación, desarrollo de informes, etc., también se ha reconocido que los criterios de selección no se aplican en todos los casos, al menos en la auditoría inter pares que se ha realizado (al desempeño) Así, existen elementos que podrían mejorarse para contribuir a la capacidad del órgano fiscalizador para evitar la introducción en su agenda de temas con intereses meramente de descrédito político, que sean técnicamente complicadas o imposibles de hacerse: por un lado, explicitar criterios para rechazar las solicitudes de auditoría de la Cámara de Diputados, por ejemplo

cuando éstas no sean técnicamente factibles; por otro lado, articular y actualizar su planeación estratégica en un mediano plazo. Este último elemento ya se prevé en la LFRCF, pero con el riesgo de ser un método de control sistemático de la agenda de la ASF por parte del Congreso, el cual se acompaña de la imposición de indicadores de desempeño a la entidad, así como de la posibilidad de hacer recomendaciones sobre el informe de la cuenta pública.

Por su parte, la capacidad de la ASF para auditar al Congreso ha crecido en los últimos años, aunque aún se mantiene una baja proporción de auditorías a este poder y se han observado fallas en la aplicación correspondiente de medidas correctivas.

El segundo tema que estudié fue la estructura de la ASF y las competencias de sus funcionarios, como respaldo de su labor. En este respecto, retomé una recomendación de la UEC en el sentido de adecuar la estructura de acuerdo no al tipo de auditoría, sino a las funciones de gobierno que se fiscalizan. Por otra parte, la conservación del personal de la Contaduría Mayor después de la creación de la ASF ha permitido formar una memoria institucional en la institución, así como desarrollar las competencias en materia de cumplimiento. No obstante, sería conveniente reconvertir los perfiles para contar con especialistas multidisciplinarios.

Finalmente, analicé el tema del desempeño de la ASF a partir de tres elementos: a) las consecuencias de la fiscalización para el descargo del gobierno, la aprobación presupuestal y la legislación; b) la labor de la ASF en materia de rendición de cuentas de cumplimiento; y c) su labor en materia de rendición de cuentas de desempeño.

Así, como tercer apartado de este capítulo, en torno a las primeras consecuencias de la fiscalización, destaca que la incertidumbre en cuanto al agente responsable y los términos para el dictamen de la cuenta pública se eliminó en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas. Sin embargo, de acuerdo a la última experiencia de este dictamen en la Cámara de Diputados, tres cuestiones preocupan: que en el discurso hay referencias a que los resultados de la cuenta pública

incidan directamente en la aprobación presupuestal sin que haya criterios claros al respecto; que los resultados de las auditorías de desempeño se utilizan para el descrédito político; y que la labor tanto de la CPyCP como de la ASF se deslegitima en el Pleno, al eludir la responsabilidad de aprobar el dictamen, sin consecuencias para nadie.

Por su parte, las fechas para que la información de las auditorías informen las decisiones presupuestales en el Congreso siguen siendo muy largas respecto a otros países más experimentados en la materia, aún después de la reforma a la normatividad. No obstante, un matiz fundamental respecto de la funcionalidad de la ASF ha sido que esta información sí ha tenido utilidad para informar la actividad legislativa.

El cuarto apartado del capítulo, en cuanto a la labor de la Auditoría Superior de la Federación para la rendición de cuentas de cumplimiento, muestra que ésta ha dado pasos agigantados en términos de la muestra fiscalizada, así como de las recuperaciones al erario que logra, dando signos de gran eficiencia. Ante ello, la rendición de cuentas de cumplimiento se ve obstaculizada por las carencias en términos de coordinación, desde el nivel informativo, de exigencia y seguimiento, entre la ASF y las instancias de control interno a las que les corresponde sancionar cuestiones fuera de la atribución de ésta, e incluso por obstáculos legales impuestos por la Suprema Corte.

No obstante, la labor de la ASF en la fiscalización de cumplimiento por sí sola tampoco es perfecta dado que hay espacios por llenar en cuanto al seguimiento de las responsabilidades resarcitorias fincadas, así como de la congruencia entre los hallazgos de las auditorías y las acciones correctivas impuestas. De cara a esto, la LFRCF manda más precisamente la necesidad de respuesta de los entes fiscalizados a las peticiones del órgano fiscalizador, prevé el registro público y actualizado de las observaciones, y sanciona a los funcionarios auditores por incongruencias entre hallazgos y corrección. En general, hay un fortalecimiento en la normatividad de las facultades de sanción de la ASF, que, sin embargo, no se puede ver aislada de la disminución de su autonomía.

Por último, el cuarto apartado de este capítulo se enfocó en las auditorías de desempeño como contribución de la ASF a la rendición de cuentas de desempeño. En este respecto, parto de una premisa que expliqué en el capítulo 1, según la cual las auditorías de desempeño sobre los sistemas de evaluación y gestión tienden más a promover mejoras en el gobierno que las auditorías de resultados e impacto, en tanto éstas tienden a provocar la simulación y el congelamiento de los funcionarios, más que el aprendizaje y la innovación.

Las ventanas de oportunidad en las auditorías de desempeño de la ASF son principalmente, la necesidad de ponderar los criterios de desempeño, con el fin de aportar mayor claridad, ya que éstos pueden contradecirse, así como de enfatizar las auditorías a los sistemas de gestión. Asimismo, un elemento que ya se contempló en la LFRCF es transparencia sistemática de la metodología seguida en estas auditorías.

Es claro que la tendencia de la ASF hacia la realización de auditorías de resultados e impactos responde en buena medida a la exigencia de la Cámara de Diputados en este sentido. En este respecto, se notan carencias en este tipo de auditorías, reflejadas en el diseño *ex post* y unilateral de indicadores de desempeño por parte del órgano fiscalizador, sin la anuencia de los ejecutores de los programas; así como en casos de programas cuyos impactos se auditan a partir de indicadores que aquéllos no pueden afectar. En defensa de la ASF, se puede decir que varias de estas auditorías eran ineludibles ante la evidencia de un manejo ineficiente de grandes cantidades de recursos y la baja operatividad del Sistema de Evaluación de Desempeño, la cual la misma institución apuntó.

Empero, ahora que ya hay visos de una política de evaluación de desempeño, podría ser más útil, por un lado, realizar auditorías a los sistemas de gestión de diversos tipos, y revisiones de las políticas de evaluación y de mejora de desempeño; por otro lado, nuevamente, buscar la coordinación con las instancias de control interno. Para ello, nuestra EFS podría aprovechar la experiencia que ha desarrollado en términos de las recomendaciones que ha hecho acerca de los

mecanismos de evaluación de resultados y de la utilidad de los indicadores de evaluación, así como de los análisis multianuales de políticas que ha realizado a manera de separatas.

Sin embargo, habrá que ver hasta qué punto esto es posible, ya que la reforma constitucional y la nueva ley en materia de fiscalización fortalecen la visión de resultados e impactos en las auditorías de desempeño e incluso se faculta a la ASF para la “evaluación”, “con independencia de las atribuciones similares de otras instancias.” De nuevo, esta tendencia no se debe analizar sin considerar también la disminución de la autonomía de esta institución, sobre todo cuando la percepción de la evaluación de la Cámara de Diputados no refleja una visión que trascienda el control, como se puede apreciar en el cambio a la ley de fiscalización que prevé que la UEC imponga los indicadores de desempeño a la ASF.

CONCLUSIONES.

Existen diversos mecanismos para exigir rendición de cuentas a los gobernantes, los cuales funcionan más efectivamente si están articulados en un sistema. Algunos de ellos han logrado trascender a la búsqueda de la mejora del gobierno, además de la base de cumplimiento por parte de los gobernantes.

Como parte fundamental de ese sistema de rendición de cuentas, el Congreso desempeña el papel más importante como el poder que llama a rendir cuentas a los demás órganos de gobierno, en tanto la esencia de su existencia como órgano de Estado es la representación sistemática y organizada de la ciudadanía, por la cual los Diputados, Senadores y el personal legislativo reciben un salario proveniente de recursos públicos.

Algunas previsiones institucionales, como la existencia de comisiones y subcomisiones de largo aliento, pueden contribuir a que la acción de rendición de cuentas del Congreso de hecho se ejerza efectivamente. Además, los representantes, como seres humanos falibles, tenderán a atender de hecho las necesidades de sus representados y a actuar en apego a la ley, en la medida en la que éstos lo exijan, retirándoles su voto a aquellos que actúen con deshonestidad o respondan a otros intereses (lo cual es posible únicamente si existe reelección en el Congreso), o bien mediante el seguimiento y la exigencia desde organizaciones ciudadanas.

En particular, la entidad de fiscalización superior es el órgano dentro del Congreso que, de contar ella misma con ciertos elementos básicos, puede proveer de un nivel mayor de sistematicidad y objetividad a la labor de rendición de cuentas horizontal, más allá de la lógica de competencia partidaria en la que aquél está naturalmente inmerso.

Las características institucionales básicas para que la EFS incremente sus posibilidades de mejorar cómo el Congreso llama a rendir cuentas son aquéllas que garanticen su autonomía técnica y

de gestión respecto a éste, un nivel alto de competencias en sus funcionarios, así como la legitimidad que la entidad vaya desarrollando en el andar, de acuerdo a su experiencia.

Respecto a las características de la actuación de la entidad, se espera que actúe con equidad respecto a los entes fiscalizados, que haya congruencia entre sus hallazgos y las acciones correctivas que aplica, que su labor de revisión del desempeño no tienda al descrédito político, y que busque una coordinación con los órganos de control interno en materia de cumplimiento y de desempeño.

De cara a esto, analicé el caso de la Auditoría Superior de la Federación de México, cuya mera creación en 2000, con base en la reforma a la Constitución y en la Ley de Fiscalización Superior, ha sido un avance radical respecto a su predecesora, la Contaduría Mayor de Hacienda, en términos de su autonomía técnica y de gestión, así como de sus facultades de sanción a las irregularidades. Recientemente, éstas se han visto fortalecidas en la nueva Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de 2009.

Sin embargo, también se vieron fortalecidas las facultades de la Cámara de Diputados sobre la entidad, resultando en una disminución de la autonomía técnica y de gestión de la última, como primer elemento del que depende su credibilidad y efectividad. Así, en el texto de la ley reglamentaria quedan sujetos a la interpretación del legislador: la autonomía presupuestaria de la entidad; los criterios para la permanencia del auditor superior en el cargo; y la posibilidad de imponer a la entidad sus indicadores de desempeño, de dar un visto bueno sobre su planeación multianual, así como de modificar el informe de resultados de la cuenta pública. Lo anterior puede impactar una cuestión clave en la definición de la autonomía del órgano fiscalizador, su capacidad de auditar al Congreso, la cual, si bien ha aumentado recientemente, aún presenta deficiencias en términos de la proporción de auditorías que se hacen a este poder, así como de la congruencia en las mismas entre los hallazgos y las acciones correctivas impuestas.

En segundo término, el personal de la ASF ha desarrollado competencias especializadas, validadas por medio de las certificaciones correspondientes, aunque las habilidades del personal se podrían potenciar si se enfatizara en la formación de especialistas multidisciplinarios, así como si la estructura de la ASF se dividiera de acuerdo al área de política que se fiscaliza.

Finalmente, el desempeño de la ASF en estos pocos años de operación ha tenido avances notables, sobre todo en términos de su eficiencia en las recuperaciones al erario, del universo y la muestra que audita, así como de las reformas legales que ha promovido para incrementar la rendición de cuentas por medio de mejoras a la gestión de recursos y al desempeño de la administración pública.³⁴⁰

No obstante, se presenta una ventana de oportunidad para la ASF en lo que hace a la congruencia entre sus hallazgos y las acciones correctivas que impone en algunas auditorías de cumplimiento. La LFRCF desincentiva esta incongruencia en las auditorías, de forma que se esperaría que esta ventana se ocupe.

Asimismo, las carencias metodológicas en algunas auditorías de desempeño, así como la realización de auditorías de resultados y de impacto pueden minar su credibilidad con los entes auditados. En este respecto, la Auditoría Superior de la Federación podría sacar provecho de la experiencia y conocimiento que ha desarrollado sobre los insumos para la evaluación de desempeño, para hacer recomendaciones que permitan mejorar de forma global la evaluación y la gestión en el gobierno, a partir de auditorías de gestión, más que de resultados o de impactos, de la misma manera en la que ha hecho recomendaciones que han llevado a mejorar la legislación.

Empero, este potencial puede verse minado por la exigencia del Congreso para que la ASF realice auditorías de resultados e impactos, e incluso evaluaciones independientes de las que se realizan ya como parte del control interno, la cual se ha reflejado en el incremento de las facultades

³⁴⁰ Merino, *op.cit.*, p. 64.

de la entidad para auditar el desempeño en la reforma constitucional de 2008, así como en la nueva ley de fiscalización. Estas nuevas facultades disminuyen la posibilidad de coordinación con las instancias de control interno en esta área, y aumentan el riesgo de que disminuya la confianza de los entes fiscalizados en la ASF, más aún en consideración de las amenazas a su autonomía técnica y de gestión, así como de la tendencia al descrédito político que se ha observado en la discusión de los resultados de las auditorías de desempeño en esa instancia.

En el mismo sentido, aunque la nueva normatividad da certidumbre sobre los plazos y los responsables del dictamen de la cuenta pública para el descargo del gobierno por el ejercicio de los recursos públicos, la actuación del Congreso ha ido en contra de la credibilidad de la ASF ya que, en el afán de desacreditar al gobierno del partido político en el poder, se ha rechazado por completo la labor del órgano fiscalizador en los informes presentados, a pesar de que en éstos ya se preveían acciones correctivas por las irregularidades encontradas.

Además, si bien los informes de resultados de la cuenta pública han aportado elementos valiosos para reformar la ley y promover mejoras en la rendición de cuentas, difícilmente permiten informar la aprobación presupuestal en el Congreso, dado que el plazo entre el fin de un ejercicio y el potencial uso de la información es muy largo, aún después de la reforma a la normatividad del área.

Finalmente, existen factores externos al Congreso que han obstaculizado la labor de la ASF, sobre todo en términos de decisiones judiciales que han impedido el resarcimiento de recursos al erario, de las carencias de los OIC en cuanto a la sistematicidad y transparencia del seguimiento de las observaciones que ha hecho el órgano fiscalizador, y de la omisión por parte de la PGR en atender los casos que ésta le ha turnado.

La creación de la ASF respondió a la transición democrática y a fenómenos conectados con ella (cambios en el esquema del presupuesto y en la distribución del poder en el Congreso, así como a la deslegitimación al gobierno por la evidencia de sus malos manejos). La actuación de la entidad

ha rendido frutos, de forma que, como reconoce Mauricio Merino, “la información producida por [ella] es de lo más representativo, objetivo y confiable que tiene el país en términos de rendición de cuentas”³⁴¹

Las debilidades y amenazas encontradas en la institución y la acción de la ASF se ven en buena medida ocasionadas o profundizadas por la acción de control del Congreso. De esta forma, se ha sugerido la autonomía de la ASF como órgano de Estado independiente de ese poder, es decir, una entidad de rendición de cuentas transversal. No obstante, habría que preguntarse ¿hasta qué punto podemos encontrar “ciudadanos independientes y autónomos que no representan pero sí ejemplifican las cualidades de un *ethos* ciudadano”, como los que necesitan los mecanismos de este tipo de rendición de cuentas?

Al final, la acción del Congreso, así como la de los demás órganos que llamen a rendir cuentas, siempre correrán el riesgo de deformarse si no hay una exigencia de cuentas y de responsabilidad por parte de los ciudadanos como votantes y como participantes organizados. Es decir, sería una solución de mayor alcance, buscar completar la democratización del sistema político (antes de que termine por quedar trunca), mediante la promoción del ejercicio de los derechos ciudadanos más allá del voto, principalmente del derecho a la participación política organizada, que se manifieste a favor de reformas como la reelección en el Congreso, o de otros mecanismos por los cuales los legisladores se obliguen por más que reglas meramente potestativas, cuyo incumplimiento no tiene ninguna consecuencia.³⁴²

Si bien la promoción de la participación ciudadana es una solución lenta, gradual y difícil, también es cierto que existen acciones por parte del Estado que podrían ampliarse mucho más decididamente, como la educación cívica basada en derechos. Esta dificultad es mayor para el caso

³⁴¹ Op. cit., p. 54.

³⁴² Véase María Amparo Casar, Ignacio Marván y Khemvirg Puente, A quién rinde cuentas el poder legislativo de México, México, CIDE, 2009, Proyecto CIDE-Hewlett, La estructura de la rendición de cuentas en México. Disponible en http://www.rendiciondecuentas.cide.edu/poder_legislativo.htm

de la fiscalización y sus productos, ya que éstos pueden ser tan técnicos que inhiban la participación en su vigilancia, más incluso que para el resto de la actividad gubernamental.³⁴³ Sin embargo, la ASF tiene de igual forma opciones concretas para acercarse a la ciudadanía y promover su participación: primero, establecer “responsables y de responsabilidades y objetivos bien definidos; [poner a disposición de la ciudadanía] [...] información completa, oportuna, relevante y verificable, y [entregar] [...] cuentas claras, objetivas, confiables, comparables y transparentes.”³⁴⁴ Segundo, incrementar aún más la comprensibilidad, claridad y uniformidad en sus informes. Finalmente, acercarse más a entidades académicas, a las organizaciones de la sociedad civil y a los medios de comunicación para incrementar la comprensión sobre su labor, así como divulgar activa y ampliamente sus hallazgos, por medio de la creación de un área especializada en esto, a la manera del Instituto Federal Electoral o del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental.³⁴⁵

³⁴³ Merino, op.cit., p. 9.

³⁴⁴ Ibid., p. 8.

³⁴⁵ Ibid., pp. 53ss. y 71s.

BIBLIOGRAFÍA

Aberbach, Joel, Keeping a Watchful Eye. The Politics of Congressional Oversight, Washington, The Brookings Institution, 1990.

Ackerman, John, Estructura institucional para la rendición de cuentas: lecciones internacionales y reformas futuras, ASF, 2006. (Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas)

-----, “Repensar la estructura institucional para la rendición de cuentas del Estado mexicano”, en John Ackerman y César Astudillo (Coordinadores), La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Serie Estudios Jurídicos Núm. 524, octubre de 2009, pp. 19 - 44.

Aguilar, Luis, Gobernanza y gestión pública, México, FCE, 2006.

Astudillo, César, “Auditoría Superior de la Federación. Contenido, alcances, garantías y fortalecimiento de su autonomía constitucional”, en Ackerman y Astudillo, op.cit., pp. 45 – 86.

Auditoría Superior de la Federación, Informe sobre la fiscalización del sector azucarero de 2000 a 2005, México, ASF, 2007. Disponible en http://www.asf.gob.mx/trans/Informes/IR2005i/Tomos/Separata_2.pdf

-----, Áreas de opacidad y riesgo en el Estado Federal Mexicano. Oportunidades de mejora, México, ASF, 2008.

-----, Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2006, México, ASF, 2008, Tomo V, Volumen I.

- , Informe sobre la Fiscalización de los Servicios Civiles de Carrera en el Estado Federal Mexicano 2000- 2006, México, ASF, 2008. (Disponible en: <http://www.incosai2007.org.mx/ASF/ir2006i/Indice/sectoriales.htm>)
- , Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2007, México, ASF, 2009, Tomo VI, Volumen I.
- , Informe del resultado de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública 2007, Resumen ejecutivo, México, ASF, 2009.
- , Plan Anual de Actividades 2009, México, ASF, 2009. Disponible en <http://www.asf.gob.mx/trans/Obliga/Plantrab.pdf>.
- Barba, Daniela, “Evaluación de desempeño y rendición de cuentas de las instituciones públicas I: el papel del Legislativo”, en Alejandro González (coord.), Gobernar por Resultados. Implicaciones de la política de evaluación del desempeño del gobierno mexicano, México, GESOC A.C., 2008, pp. 170-219.
- Barzelay, Michael, “Performance Auditing and the New Public Management: Changing Roles and Strategies of Central Audit Institutions”, en OCDE-PUMA, Performance Auditing and the Modernization of Government, Paris, OCDE, 1996, pp. 15-57.
- Barzelay, Michael, “Central Audit Institutions and Performance Auditing”, Governance, 10 (1997), pp. 235-260.
- Behn, Robert, Rethinking Democratic Accountability, Washington, Brooking Institution Press, 2001.
- Brooks, Roger A., “Evaluation and Auditing in State Legislatures. Meeting the Clients Needs” en Eleanor Chelimsky y William Shadish (eds.), Evaluation for the 21st Century, Thousand Oaks, Londres y Nueva Delhi, Sage Publications, 1997, pp. 109-120.
- Cámara de Diputados, LX Legislatura, “Que expide la ley de fiscalización y rendición de cuentas de la federación, y deroga la ley de fiscalización superior, presentada por el diputado Jesús

Ramírez Stabros, en nombre de los diputados Javier Guerrero García, Horacio Garza Garza y Raúl Cervantes Andrade, del Grupo Parlamentario del PRI, en la sesión de la Comisión Permanente del miércoles 13 de agosto de 2008”, Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, 2008, 13 de agosto, núm. 2569, XI.

-----, “Dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, con proyecto de decreto relativo a la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 2002” Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, 2008, martes 30 de septiembre, núm. 2602, II.

-----, “Dictamen de la Comisión de la Función Pública, con proyecto de decreto que expide la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y abroga la Ley de Fiscalización Superior de la Federación”, Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, 2009, núm. 2738, V.

-----, Versión estenográfica de la sesión ordinaria del miércoles 15 de abril de 2009, disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/>

Casar, María Amparo, Ignacio Marván y Khemvirg Puente, A quién rinde cuentas el poder legislativo de México, México, CIDE, 2009, [Proyecto CIDE-Hewlett, La estructura de la rendición de cuentas en México]. Disponible en el sitio http://www.rendiciondecuentas.cide.edu/poder_legislativo.htm

Castañeda Sabido, Fernando, La percepción de la ASF en la sociedad, Centro de Estudios de Opinión Pública y Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, 2007, México.

Cejudo, Guillermo, “Explaining Change in the Mexican Public Sector: The Limits of New Public Management”, International Review of Administrative Sciences, 74, (2008), pp. 111-127.

Cerdán, Alonso y Alejandro González, “Marco teórico y analítico de la investigación” en González Arreola, op.cit., pp. 23-41.

Chaires Zaragoza, Jorge, “La politización de la revisión de la cuenta pública” en Aimée Figueroa Neri (Directora), Buenas, malas o raras. Las leyes mexicanas de fiscalización superior (2000-2009), 2009, pp. 115 - 124.

Chelimsky, Eleanor, “On Fulfilling the Accountability Purpose of Audit Evaluation: Integrating Politics and Public Involvement”, en Secretariado de las Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Auditing for Social Change, A Strategy for Citizen Engagement in Public Sector Accountability, Secretariado de las Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Nueva York, 2007, pp. 115-144.

Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, Memoria del Foro Internacional sobre la Fiscalización Superior en México y el Mundo 2005, México, CVASF, 2005.

Crespo, José Antonio, “Reflexiones en torno a los órganos constitucionales autónomos” en Ackerman y Astudillo, *op.cit.*, pp. 111 – 121.

Dahl, Robert, Democracy in the United States: Promise and Performance, Rand McNally, 1976.

Desautels, L. Denis, “Evaluation as an Essential Component of Value for Money” en Chelimsky y Shadish, *op. cit.*, pp. 72-89.

Diamond, Martin, “El Federalista (1787-1788)” en Leo Strauss y Joseph Cropsey (comps.), Historia de la filosofía política, México, FCE, 1996, 1a ed. en inglés 1963, pp. 619-638.

Figueroa Neri, Aimée, “Entidades de fiscalización superior y rendición de cuentas en el ámbito internacional”, en Aimée Figueroa Neri, La Auditoría Superior de México en el horizonte internacional de la fiscalización superior, México, ASF, 2007, pp. 11-25.

Fox, Jonathan, “Sociedad civil y políticas de rendición de cuentas” Perfiles Latinoamericanos, 27 (2006), pp. 33-68.

Goldwin, Robert A., “John Locke (1632-1704)” en Strauss y Cropsey, *op. cit.*, pp. 451-485.

González Pedroza, José Antonio, Las facultades de la Auditoría Superior de la Federación y su relación con la Cámara de Diputados, México, ASF, 2008. [Séptimo Certamen Nacional sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas]

Government Accountability Office (US), Oficina del Contador del Puerto Rico y Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido, Revisión Internacional entre Pares de la Práctica de Auditoría de Desempeño en la Auditoría Superior de la Federación de México, México, ASF, noviembre 2008.

Glynn, John, “Performance Auditing and Performance Improvement in Government: Public Sector Management Reform, Changing Accountabilities and the Role of Performance Auditing”, en OCDE-PUMA, op.cit., 1996.

Havens, Harry, “Management Controls, Audit and Evaluation”, en Salvatore Schiavo, Managing Government Expenditure, Asian Development Bank, 1999, Capítulo 9.

Instituto Federal Electoral, La organización ciudadana en la gestión pública municipal, México, IFE, 2000.

INTOSAI (Organización Internacional de las Entidades de Fiscalización Superior), The Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts, 1977. (Disponible en el sitio: <http://www.intosai.org/blueline/upload/limadeklaren.pdf>, visitado por última vez el 15 de marzo de 2009)

Isunza Vera, Ernesto, “Para analizar los procesos de democratización: interfases socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas” en Ernesto Isunza y Alberto Olvera, Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y condición social, México, Cámara de Diputados, CIESAS, Universidad Veracruzana y Porrúa, 2006, pp. 265 – 291.

- López Ayllón, Sergio y Mauricio Merino, “La rendición de cuentas en México. Perspectivas y retos”, México, CIDE, 2009, [Proyecto CIDE-Hewlett, La estructura de la rendición de cuentas en México]. Disponible en <http://www.rendiciondecuentas.cide.edu/> (Visitado por última vez el 14 de noviembre de 2009)
- Lowenthal, David, “Montesquieu (1689- 1755)”, en Strauss y Cropsey, *op. cit.*, p. 486-506.
- Manjarrez Rivera, Jorge, “La Auditoría Superior de la Federación y la rendición de cuentas en México”, en Figueroa Neri, *op.cit.*, pp. 29-48.
- Mansfield, Harvey, “Accountability and Congressional Oversight”, en Bruce L. R. Smith y James D. Carroll (eds.), Improving the Accountability and Performance of Government, Washington DC, Brookings Institution, 1982.
- Martínez, Martha, “Observaciones sin respuesta”, Enfoque, 15 de abril, 2009.
- , “Reprocha Auditor a la Corte y a PGR”, Reforma, 15 de marzo de 2009.
- Martínez Padilla, Hugo Eduardo, Diputado del Partido de la Revolución Democrática, Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 74, fracción IV, sexto párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como los artículos 66 y 67 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación en materia de dictamen de la Cuenta Pública Federal, 6 de junio de 2007. [disponible en <http://www.senado.gob.mx/gace.php?sesion=2007/06/06/1&documento=26>]
- Mena Mora, Amalia, El marco institucional y la supervisión de la ASF: La auditoría realizada al presupuesto de la SSP 2002, México, ASF, 2005, Quinto Certamen Nacional sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas.
- Merino, Mauricio, con la colaboración de Michiko Aramburo, Informe sobre la evolución y el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación, México, ASF y CIDE, octubre de 2009.

- Mijangos Borja, María de la Luz, “Autonomía constitucional y diseño legal de la Auditoría Superior de la Federación”, en Ackerman y Astudillo, *op. cit.*, pp. 207 - 221.
- Moore, Mark, Gestión estratégica y creación de valor en el sector público, Madrid, Paidós, 1998.
- Mulgan, R., “Accountability: an Ever-expanding Concept?”, Public Administration, 78 (2000), pp. 25-36.
- National Audit Office, Good Practice in Performance Reporting in Executive Agencies and Non-Departmental Public Bodies, HC 272 Session 1999-2000, The Stationery Office National Audit Office Press Office, Londres, 2000.
- OCDE, OECD Budget Practices and Procedures Database 2007, [disponible en Internet: <http://webnet4.oecd.org/budgeting/Budgeting.aspx>]
- O’Donnell, Guillermo, “Accountability horizontal” La Política, 4 (1998), pp. 161-188.
-----, Horizontal Accountability and New Poliarchies, Notre Dame, Indiana, The Helen Kellogg Institute for International Studies, Documento de Trabajo 253, 1998.
- Pardo, María del Carmen, “La evaluación gubernamental: prioridad política de 1982 a 1988” en José Luis Méndez, Lecturas básicas de administración y políticas públicas, México, Colmex, 2000, pp. 237- 261.
- Pérez, Haydee, “La Cuenta Pública: ¿pan y circo o rendición de cuentas?” Curul 501, Año 2, Núm. 4, mayo de 2009. [Disponible en <http://www.fundar.org.mx/newsletter/legislativo/abril2009/articulo3.html>]
- Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz, “Social Accountability” en Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (eds.) Enforcing the Rule of Law. Social Accountability in New Latin American Democracies, Pittsburg, University of Pittsburg Press, 2006, pp. 3-31.
- Peters, Guy B., La política de la burocracia, México, FCE, 1999.

- Phinder, Miguel Ángel, “Reflexiones y propuestas a partir de las auditorías del desempeño”, Mesa Redonda El papel del Congreso en la evaluación de las políticas públicas rurales, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, Cámara de Diputados, México, 2 de abril de 2008. [ponencia]
- Pollitt, Christopher y Hilikka Summa, “Performance Auditing. Travelers’ Tales”, en Chelimsky y Shadish (eds.), op.cit., pp. 86-108.
- Ríos Cázares, Alejandra, “Oficina de Rendición de Cuentas del gobierno de los Estados Unidos de América”, en Figueroa op.cit., pp. 143-164.
- Sahgal, Vinod, “Audit and Legislative Oversight: Developing Country Perspective”, en Secretariado de las Naciones Unidas, op.cit., 2007, pp. 53-76.
- Salcido Aquino, Roberto, “Experiencias de México en auditorías de desempeño”, Reunión de Trabajo del Comité de Deuda Pública de la INTOSAI, México, 23 de junio de 2003. [ponencia]
- Santiso, Carlos, “Parlamentos y presupuestos, la economía política del control presupuestario en América Latina”, Revista Internacional de Presupuesto Público, 62 (2006). (Disponible en el sitio <http://www.asip.org.ar/es/areas/publica/cuerpo.php?pagina=../../es/revistas/62/index.php>, visitado por última vez el 17 de marzo de 2009.)
- Schedler, Andreas, “Conceptualizing Accountability”, en Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Platner, The Self Restraining State. Power and Accountability in New Democracies, Boulder, Lynne Rienner, 1999, pp. 13-28.
- , ¿Qué es la rendición de cuentas?, México, IFAI, 2004, [Cuadernos de Transparencia, v. 32]

Schedler, Kuno, "´...And Politics? Public Management development in the light of two rationalities", Public Management Review, 18 (2003), pp. 533-550.

Schick, Allen, "Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand's Reforms", The World Bank Research Observer, 13 (1998), pp. 123-131.

Smith, Bruce L. R., "Major Trends in American Public Administration", 1940-1980" en Smith y Carroll, op. cit.

Solares Mendiola, Manuel, La Auditoría Superior de la Federación. Antecedentes y perspectiva jurídica, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.

Staats, Elmer B., "Governmental Performance in Perspective: Achievements and Challenges", en Smith y Carroll, op. cit.

Thede, Nancy, "Derechos humanos, nuevas democracias y rendición de cuentas: logros y desafíos", en Isunza y Olvera, op. cit., pp. 17- 37.

Unidad de Evaluación y Control (UEC), Fiscalización superior comparada. Una aproximación al estudio de los modelos de fiscalización superior en el mundo, México, UEC, 2005.

-----, Memoria de los trabajos de análisis al informe de resultado de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública 2005, México, Comisión de Vigilancia de la ASF, 2007.

-----, Memoria de los trabajos de análisis al Informe del resultado de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública 2006, México, Comisión de Vigilancia de la ASF, 2008.

-----, Comentarios generales al Informe del resultado de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública 2007, UEC, México, 2009.

US Government Accountability Office, Oficina del Contador del Puerto Rico y Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido, Revisión Internacional entre Pares de la Práctica de Auditoría de

Desempeño en la Auditoría Superior de la Federación de México, México, ASF, noviembre 2008.

Valadés, Diego, “Autonomía, fiscalización y control del poder”, en Ackerman y Astudillo, op.cit., pp. 293 – 307.

Zabaleta Solís, Dionisio, “Orientación a resultados y proceso presupuestario: algunas anotaciones sobre su implementación en México”, en González, op.cit., pp. 140-169.

“Ilegal pero sin sanción”, Reforma, México, D.F., 20 de abril de 2009, Nacional.

Normatividad consultada:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación (2001)

Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación (2009)

Ley de Fiscalización Superior de la Federación (vigente hasta el 29 de mayo de 2009)

Ley Orgánica del Congreso

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (Publicada en el DOF el 29 de mayo de 2009)

* Página de la Auditoría Superior de la Federación, <http://www.asf.gob.mx/pags/Texto1.html>.
Consultada por última vez el 23 de enero de 2010.

GLOSARIO

AP	Administración pública
ASF	Auditoría Superior de la Federación
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CPyCP	Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública
CV, CVASF	Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación
DOF	Diario Oficial de la Federación
EFS	Entidad de fiscalización superior
FOBAPROA	Fondo Bancario de Protección al Ahorro
FRR	Fincamiento de responsabilidades resarcitorias
GAO	Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno (<i>Government Accounting Office, antes General Accounting Office</i>)
INTOSAI	Organización Internacional de las Entidades de Fiscalización Superior
IRCP	Informe del resultado de la revisión y fiscalización de la cuenta pública
LFRCF	Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación
NAO	Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido (<i>National Audit Office</i>)
OIC	Órganos Internos de Control
OMB	Oficina de Administración y Presupuesto de la Presidencia (<i>Office of Management and Budget</i>)
PAN	Partido Acción Nacional
PART	Herramienta de Clasificación de la Evaluación de los Programas (<i>Program Assessment Rating Tool</i>)
PAVI	Programa de Auditorías, Visitas e Inspección

PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PGR	Procuraduría General de la República
PRI	Partido Revolucionario Institucional
RIASF01	Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación (2001)
RIASF09	Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación (2009)
SED	Sistema de Evaluación de Desempeño
SFP	Secretaría de la Función Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SICSA	Sistema de Control y Seguimiento de Auditoría
UEC	Unidad de Evaluación y Control