

Teoría, evidencia y prospectiva de la Fiscalización y Rendición de Cuentas en México

Alejandro Romero Gudiño



transparencia
organismos
acceso
pública
Ley
información
recursos
datos
autoridad
ciudadano
transparencia
organismos
información
recursos
datos
autoridad
ciudadano
transparencia
organismos
información

Teoría, evidencia y prospectiva de la Fiscalización y Rendición de Cuentas en México

Alejandro Romero Gudiño

INNAP

SECCIÓN MEXICANA DEL
INSTITUTO INTERNACIONAL
DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.



**Años
al servicio
de México**

COMITÉ EDITORIAL

Diego Barria Traverso
Jorge Culebro Moreno
Mauricio Dussauge Laguna
Maximiliano García Guzmán
Roberto Padilla Domínguez
Adriana Plasencia Díaz
Diana Vicher García
Héctor Zamitiz Gamboa

Teoría, evidencia y prospectiva de la Fiscalización y Rendición de Cuentas en México

Primera edición: mayo de 2019

ISBN: 978-607-9026-88-2

© Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
Km. 14.5 Carretera México-Toluca No. 2151
Col. Palo Alto, C.P. 05110
Delegación Cuajimalpa, Ciudad de México.
50 81 26 57
www.inap.org.mx

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra,
citando la fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro

CONSEJO DIRECTIVO 2017-2020

Carlos Reta Martínez

Presidente

Luis Humberto
Fernández Fuentes

**Vicepresidente
para Asuntos
Internacionales**

Ricardo
Uvalle Berrones

Vicepresidente

José de Jesús
Jiménez Hernández

**Vicepresidente para los
IAPs de los Estados,
2019-2020**

CONSEJEROS

José Ángel Gurriá Treviño
Roberto Padilla Domínguez
Arturo Núñez Jiménez
Omar Guerrero Orozco
Carlos Almada López
Julián Alfonso Olivas Ugalde
Alejandro Romero Gudiño
Jorge Tamayo Castroparedes
Elena Jeannetti Dávila
Eber Omar Betanzos Torres
Soraya Pérez Munguía
María de Jesús Alejandro Quiroz
Jorge Francisco Márquez Montes
Fernando Pérez Correa Fernández del Castillo
Raúl Martínez Almazán
Manuel Quijano Torres
Alfonso Pérez Daza

CONSEJO DE HONOR

Luis García Cárdenas
Ignacio Pichardo Pagaza
Adolfo Lugo Verduzco
José Natividad González Parás
Alejandro Carrillo Castro
José R. Castelazo

IN MEMORIAM

Gabino Fraga Magaña
Gustavo Martínez Cabañas
Andrés Caso Lombardo
Raúl Salinas Lozano

FUNDADORES

Francisco Apodaca y Osuna
José Attolini Aguirre
Enrique Caamaño Muñoz
Antonio Carrillo Flores
Mario Cordera Pastor
Daniel Escalante Ortega
Gabino Fraga Magaña
Jorge Gaxiola Zendejas
José Iturriaga Sauco
Gilberto Loyo González
Rafael Mancera Ortiz
Antonio Martínez Báez
Lorenzo Mayoral Pardo
Alfredo Navarrete Romero
Alfonso Noriega Cantú
Raúl Ortiz Mena
Manuel Palavicini Piñeiro
Álvaro Rodríguez Reyes
Jesús Rodríguez y Rodríguez
Raúl Salinas Lozano
Andrés Serra Rojas
Catalina Sierra Casasús
Ricardo Torres Gaitán
Rafael Urrutia Millán
Gustavo R. Velasco Adalid

Contenido

Presentación

Carlos Reta Martínez 11

Prólogo

David Colmenares Páramo 13

CAPÍTULO I

MARCO REFERENCIAL DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR

- 1. El concepto de rendición de cuentas 19
- 2. La Fiscalización Superior como rendición de cuentas 30
- 3. El control parlamentario de la fiscalización superior 38
- 4. La Comisión de Vigilancia de la ASF: el PAC mexicano 50

CAPÍTULO II

PARLAMENTO Y RENDICIÓN DE CUENTAS

- 1. Del parlamento abierto a la rendición de cuentas parlamentaria 53
- 2. Precedentes de evaluación y rendición de cuentas parlamentaria 58
 - 2.1 El desempeño legislativo en México 62
 - 2.2 Reporte legislativo Integralia 66
 - 2.3 Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa 67
 - 2.4 Modelo de evaluación de la Transparencia legislativa subnacional en México 68
 - 2.5 Evaluación del Desempeño de la Auditoría Superior de la Federación 68
 - 2.6 Indicadores Parlamentarios de la CVASF 75
- 3. Modelo de rendición de cuentas de funciones parlamentarias 78
 - 3.1 Funciones de Representación 84
 - 3.2 Funciones Legislativas 85
 - 3.3 Funciones de Fiscalización 85
- Conclusión 86

CAPÍTULO III	
SISTEMAS PARA LA FISCALIZACIÓN Y	
EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO	91
1. Introducción	91
2. La reforma anticorrupción	94
3. Reformas para promover el control parlamentario en México	98
Conclusiones	100

CAPÍTULO IV	
PROSPECTIVA PARA LA ASF	103
1. Responsabilidades internacionales	104
2. Control parlamentario de la Fiscalización Superior	107
3. Sistema de identificación y control de riesgos	107
4. Gasto federalizado	108
5. Integración on el Sistema Nacional Anticorrupción	109
6. Articular la cadena disciplinaria del Sistema Nacional Anticorrupción	110
7. Metodología y mejora técnica	110
8. Especialización y actualización profesional	111
9. Vinculación y participación social	112
10. Desarrollo sistémico institucional	112

FUENTES	115
----------------	-----

AGRADECIMIENTOS

Para el Presidente del INAP, Carlos Reta Martínez, anfitrión de la publicación y por su respeto y liderazgo en el Consejo Directivo; y, para Don David Rogelio Colmenares Páramo, Auditor Superior de la Federación, por su ejemplo a seguir y distinguirme con su docta pluma.

Para tres mujeres ilustres: Dra. Irma Eréndira Sandoval Ballesteros, por permitirme compartir identidad de proyecto y darme una oportunidad profesional insuperable; Dra. María de la Luz Mijangos Borja, por su cercanía de familia y por alentar y compartir propuestas de política pública para un mejor país; y, Dra. Yasmín Esquivel Mossa, por su amistad y procuración académica permanentes.

Para tres académicos excepcionales: Dr. Ricardo Alfredo Sodi Cuéllar, innovador incansable y por sus repetidas oportunidades académicas y el privilegio de su amistad-familia; Dr. Roberto Moreno Espinosa, amigo generoso y emprendedor que me ha permitido compartir tres estancias posdoctorales y proyectos académicos internacionales; y, Dr. Jesús Antonio Serrano Sánchez, maestro y amigo.

Para Ivonne, compañera inseparable; para mis hijas-hijos: Mónica y Christian; y, Alejandra y David, por su felicidad y por sus proyectos admirables y prometedores.

Presentación

Para el INAP el desarrollo de la cultura de la administración pública ha sido uno de sus ejes rectores por casi seis décadas y media. Tanto para sus fundadores como para sus asociados actualmente persiste el compromiso por contribuir al desarrollo de instituciones públicas sólidas por medio de la creación, difusión y divulgación del conocimiento especializado producto de la investigación científica.

Para tal efecto, el programa editorial del Instituto tiene como objetivo fundamental servir como el medio privilegiado a través del cual se pongan a disposición de la comunidad académica, así como de los funcionarios y servidores públicos, los resultados de las agendas de investigación desarrolladas por los profesores e investigadores del mayor prestigio nacional.

En esta ocasión tengo el agrado de presentar el libro *Teoría, evidencia y prospectiva de la fiscalización y rendición de cuentas en México* del doctor Alejandro Romero Gudiño, destacado funcionario, además de investigador comprometido por la difusión de una cultura de la rendición de cuentas y del combate a la corrupción en México.

El interés por el tema de la rendición de cuentas en el ámbito académico es resultado de la transición democrática que nuestro país atravesó durante los últimos años del siglo pasado y los primeros del siglo actual. De tal modo, se ha producido una importante contribución al entendimiento del mismo. En el libro del doctor Romero Gudiño destaca el manejo de estas fuentes. En este sentido, es notable la influencia de los modelos desarrollados por Andreas Schedler o el propuesto colectivamente por Przeworski, Manin y Stokes. De igual manera echa mano de autores latinoamericanos como Guillermo O'Donnell.

En este sentido, la fiscalización es un tipo particular de rendición de cuentas. En concreto, debe entenderse a la luz de la relación que existe en los regímenes democráticos de separación de poderes entre el poder ejecutivo y el legislativo. No hay que olvidar que además de ser el órgano encargado de

Carlos Reta Martínez

expresar la voluntad general, el legislativo posee también la fundamental función de servir de control del poder. En México, el art. 79 constitucional establece que la fiscalización superior de la cuenta pública corresponde exclusivamente a la Cámara de Diputados la cual la realiza por medio de la Auditoría Superior de la Federación.

La labor de fiscalización ha enfrentado diversos retos para terminar de establecerse como un mecanismo efectivo de rendición de cuentas. Cabe señalar el impulso que se le ha dado a partir de la creación del Sistema Nacional Anticorrupción así como las reformas orientadas para posibilitar que la revisión de la cuenta pública sea lo más pronto posible.

Aprovecho la ocasión para agradecer la participación del licenciado David Colmenares Páramo, Auditor Superior de la Federación cuyo prólogo enriquece la presente publicación. Sin lugar a dudas, la actividad de la ASF será fundamental para garantizar un ejercicio de la función pública apegado a la legalidad así como a los criterios de eficiencia técnica. Esperamos que sea el inicio de una relación más estrecha entre ambas instituciones.

Estoy seguro que el libro del doctor Romero Gudiño será de amplio interés en la comunidad académica, estudiantes de las carreras vinculadas a la administración pública, así como de funcionarios servidores públicos comprometidos por un mejor México en donde las acciones de corrupción sean cada vez más desterradas de la práctica cotidiana. Al mismo tiempo anticipo que este título será un eslabón más en la ya productiva labor de investigación.

Carlos Reta Martínez
Presidente del INAP

Prólogo

Es un privilegio prologar esta nueva obra de Dr. Alejandro Romero Gudiño, cuyo trabajo editorial de los últimos tiempos forma parte ya del material de estudio de todos los aspirantes y los profesionales en a lucha contra la corrupcion y de aquellos que buscan fortalecer la fiscalizacion superior.

Más relevante si consideramos que vivimos en tiempos de grandes cambios políticos en México y el mundo, provocados por una falta de credibilidad en las instituciones, cuando la corrupción y la impunidad son fantasmas que recorren el mundo, lo cual ha derivado en la incredulidad ciudadana respecto a las instituciones públicas. En México, las demandas más apremiantes de la ciudadanía se han reflejado en inconformidad, de ahí el resultado del proceso electoral. El pueblo está cansado de la corrupcion y la impunidad, de la desigualdad y la pobreza, de la violencia y la inseguridad, por eso el cambio que se está dando en el País, con la esperanza que se den los cambios que frenen la corrupcion y la impunidad.

No podemos aspirar a ser una nación moderna con grandes desigualdades, corrupción, delincuencia e impunidad, es necesario salir de este atolladero, sin embargo, no es una acción solitaria, pues requiere del esfuerzo de toda la sociedad y por supuesto del poder público.

En un país donde la carga fiscal se concentra en pocos, derivado de que la mayoría de la población del país se encuentra en pobreza y pobreza extrema, es decir una notable heterogeneidad, es obligado que el gasto público sea racional, transparente, eficaz y oportuno; con miras a recuperar el crecimiento económico, mejorar la distribucion del ingreso, apoyar el bienestar de las clases populares y consolidar un Estado con instituciones sólidas. En el caso de la fiscalizacion, con una Auditoria Superior de la Federacion fuerte y eficiente, reforzada su autonomía, contar con auditorías superiores de los estados consolidadas en un frente federalizado, que realmente contribuya a combatir la corrupción y como consecuencia generar mayores riquezas de los que menos tienen por consolidar un país de justicia y equidad en todas sus dimensiones.

David Colmenares Páramo

En su oportunidad el Congreso de la Unión, dio un paso fundamental para que la fiscalización superior tuviera nuevos ordenamientos jurídicos y existiera una entidad fuerte y moderna para hacerse cargo de estas funciones, en sustitución de la Contaduría Mayor de Hacienda. Debido a ello, se promulgaron e implementaron las reformas necesarias, emitiendo la Ley de Fiscalización Superior de la Federación en diciembre de 2000 e inicio de los trabajos de la ASF.

Como toda institución, el paso del tiempo da la oportunidad de mejoría y optimización de resultados, ello ha ocurrido en el caso de la ASF sin lugar a dudas.

Hoy cuenta con facultades en las que sobresalen: su autonomía técnica y de gestión y la capacidad de efectuar revisiones a los tres Poderes de la Unión, a los órganos federales constitucionalmente autónomos y, en general, a todas las instituciones públicas que ejercen recursos federales, e inclusive particulares, así como estados y municipios donde a últimas fechas, también se incluyen las facultades para auditar el destino de las de participaciones, esto es la mayor parte de su gasto de libre disposición, exceptuando sus ingresos propios, que son menores al 10 por ciento de sus ingresos totales.

No obstante, es necesario seguir el proceso de fortalecimiento de las competencias y autonomía de la ASF –incluyendo la presupuestal– apoyándonos en un enfoque federalista, que avance en la federación de la fiscalización de los estados.

En los últimos años se convierte en actor clave al ser la única institución que participa en los sistemas de Transparencia, Fiscalización, de Archivos y por supuesto el Anticorrupción; lo que le permite instrumentar acciones transversales, con una visión amplia, que brinda beneficios directos a la revisión anual de las cuentas públicas.

Ahora bien, es evidente que aún hace falta mucho por hacer. Es importante consolidar este modelo sistémico, el cual hace una gran diferencia respecto a la ASF creada en el 2000, y que se replica en todos los órganos de fiscalización local, los cuales, son la extensión natural de la capacidad de aumentar el nivel de cobertura de la auditoría gubernamental.

No sería posible para la ASF cubrir los 2,445 municipios y las 16 alcaldías del País, así como, el gran número de subsidios

Prólogo

y convenios federales radicados en los estados. Pero con el apoyo de la fiscalización local y el trabajo compartido y coordinado nos permite extender el alcance de nuestra fiscalización.

Tomando como ejemplo los buenos resultados que ha brindado la autonomía de gestión de la ASF, es preciso incentivar la autonomía real de las entidades fiscalizadoras locales con el propósito de incrementar su credibilidad, evitando que el ciudadano les perciba como un brazo más del ejecutivo, de ahí la urgencia de la federalización, que con este trabajo del Dr. Romero Gudiño, inspira sobre su prioridad para bien de nuestra sociedad.

Es necesario reconocer, las limitantes presupuestales de las finanzas públicas nacionales, lo cual ha impedido la profesionalización del personal auditor de manera adecuada, ampliar la cobertura de fiscalización, atender los desafíos derivados de la inseguridad que afecta las labores de fiscalización de algunas zonas que ponen en riesgo la integridad física de nuestros auditores.

Estamos ante el escrutinio público, en una sociedad de transparencia nunca antes vista, circunstancia que sin duda nos refuerza y legitima.

En la ASF estamos en un proceso de cambio, en el que el paso de Alejandro Romero por la Unidad de Control y Evaluación de la Cámara de Diputados, mucho contribuyó.

Pero también lleva un esfuerzo explícito a nuestra función, permitiendo el desarrollo de una mejora continua, ampliando nuestros objetivos a la prevención, la eficacia en la aplicación de sanciones, incluyendo la cuestión penal para el que delinque, porque lo peor que puede pasar es la impunidad. Así como aportando al mejor diseño de las políticas públicas. El sitio web de la ASF y los mecanismos de transparencia y difusión, forma parte del valor público de la institución.

Esto, no es la suerte de todos los sitios de internet dedicados a temas de auditoría, en donde en algunos casos la información es desactualizada y en otros ni siquiera existe. Vale la pena decidirse a potencializar los beneficios de la información y a la compartición de los fines de la rendición de cuentas.

David Colmenares Páramo

Es claro que a medida que la transparencia se encuentre de forma plena en nuestras instituciones, la credibilidad ciudadana mejorará.

Es importante reconocer el rigor técnico y jurídico del trabajo de la fiscalización, la cual se fortalece continuamente, adoptando las mejores prácticas con la ayuda del INTOSAI, Banco Mundial, OCDE y otros organismos internacionales; ello se complementa con la participación ciudadana en el Sistema Nacional Anticorrupción.

Se ha establecido un trabajo continuo con la academia, no solo para reforzar el capital humano sino para un rediseño de los modelos de fiscalización, acorde con las necesidades de tiempos y exigencias de un mundo globalizado y que vive en una sociedad en medio de la cuarta revolución industrial, a la cual nuestro país se integra con grandes retos por resolver.

De acuerdo con estudios del CIDE, se muestra que se cuentan con pocos mecanismos formales, por tanto insuficientes para que el legislativo revise la gestión del Poder Ejecutivo, no obstante, las facultades no se emplean regularmente, por lo que la ASF debe de presentar modelos en la mejora en la lucha contra la corrupción.

Para ello debe ser más eficiente en la manera de presentación de resultados, ya que cada año se encuentran acciones que aprovechan alguna debilidad jurídica o un espacio en la gestión administrativa, lo cual vulnera la seguridad institucional y da espacio al uso de malas prácticas.

En este mismo sentido, es importante mantener el seguimiento de las políticas públicas, de sus resultados y sus oportunidades de mejora. Es decir, de su ciclo completo desde su diseño hasta su evaluación.

Es claro que es necesario castigar cuando haya que castigar, pero el objetivo no es tener casos penales a granel, lo cual paradójicamente implica que las sanciones sean lo suficientemente duras para desincentivar estos actos, al ya estar conformado en su totalidad el sistema anticorrupción se espera dar mejores resultados, esto es, que el que la hace la paga.

Pero también tenemos que avanzar en el enfoque preventivo, realizar un cambio de agenda y priorizar la auditoría del desem-

Prólogo

peño, como una de las estrategias a la mejora continua, que busque más allá del buen manejo del ingreso y gasto, un manejo eficaz, eficiente y transparente de las acciones de gobierno.

Es evidente que la corrupción ha causado grandes daños, pero también la falta de diseño, seguimiento y control de los programas y proyectos, dando resultados igualmente dañinos.

En este contexto, se realizan una serie de acciones que buscan reforzar el control de la fiscalización, así como una vinculación más estrecha con el Poder Legislativo y los órganos de fiscalización local, éstas y otras acciones sustentadas a través de una planeación estratégica, la cual generará indicadores que permitan tomar decisiones institucionales, así como mantener informada a la ciudadanía de nuestros retos y oportunidades.

Este es el compromiso de la Auditoría Superior de la Federación, para ejercer las acciones que la sociedad demanda, en un Estado de Derecho sólido que tiene como meta no tolerar la corrupción sino sancionarla.

Para ello está dotado de todas las competencias legales necesarias, que se coordinan en el estado federal además de complementarse a través del Sistema Nacional de Fiscalización y el Sistema Nacional Anticorrupción.

En la parte académica, se requiere crear varias áreas de investigación y en ello contribuye de manera destacada los aportes del autor, que provee de manera basta y significativa, así como, desarrollar mecanismos de cooperación con las más importantes universidades no solo en materia contable, también las de ingeniería, economía, derecho entre otras, en el entendido que el proceso de fiscalización es un ejercicio multidisciplinario.

A partir de lo que se ha expuesto, el libro realizado por Alejandro Romero Gudiño es un aporte importante que contempla de manera directa, clara y sencilla muchos de los retos que al día de hoy se ha planteado la ASF, y de los cuales se está en proceso de instrumentación, por lo que su lectura es ya un punto de inicio para un diálogo hoy indispensable para todos los que de alguna manera tenemos interés en los temas de fiscalización.

David Colmenares Páramo
Auditor Superior de la Federación

CAPÍTULO I

MARCO REFERENCIAL DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR

La preocupación más determinante de los creadores del sistema político republicano en el siglo XVIII era evitar la tiranía, preservar las libertades y asegurar que los gobiernos sirvieran a la ciudadanía. Fue por ello que los padres fundadores de la filosofía política moderna como Hobbes, Locke, Montesquieu, Mill y Rousseau promovieron activamente mecanismos para el control del poder.

Este intento viene a equipararse con el de división de poderes, toda vez que el desbordamiento del poder hacia el absolutismo es resultado de la concentración y por oposición, su límite tendrá que ser la existencia de varios poderes que se limiten mutuamente. Es así, que aparece una subdivisión de poderes entre la función de legislación y la de vigilancia del cumplimiento de la Ley.

1. El concepto de rendición de cuentas.

Camilo Benso hacía notar, a mediados del siglo XIX, “que los actos más importantes del gobierno: son aquellos que se relacionan con el tesoro público, y, por tanto, deben ofrecer a los contribuyentes, que sacrifican parte de sus riquezas en beneficio del Estado, la seguridad de que los dineros se recaudan legalmente y se invierten en sus verdaderos destinos”¹.

Los académicos han incorporado el uso del término inglés *accountability* como sinónimo de rendición de cuentas. En la filosofía política ambos son conceptos relativamente recientes, pues sólo puede uno remontarse al tipo de relaciones políticas que surgieron a partir de la Ilustración para que tenga sentido asumir que un gobernante está obligado a someterse al escrutinio social, anteriormente no existía la ciudadanía como la entendemos en la era moderna.

¹ Citado por Fernández, Jorge, *Poder Legislativo*, México, Porrúa, 2004, p. 324.

Alejandro Romero Gudiño

Así, el diccionario *Merriam-Webster* explica que el término *accountability* se comenzó a usar a partir de 1770, para hablar del caso en que exista alguna persona o institución que es responsable por el cumplimiento de ciertos deberes de los que debe dar cuenta a una autoridad, como señala la *Encyclopedia Britannica*.

Lo que se nos está diciendo es que esta persona o institución tiene una doble responsabilidad: 1) por el cumplimiento de su deber y 2) de rendir cuentas ante una autoridad. Existe, además -como se requiere para una buena norma jurídica, según Kelsen- la posibilidad de coacción, pues la falta de rendición de cuentas puede suponer sanciones.

La rendición de cuentas es una figura que se remonta a los inicios de la vida republicana de México pero que también reviste novedad en el actual contexto de gobernanza. En ese sentido, el Dr. Jorge Barajas considera que “la obligación de informar sobre el cumplimiento de las responsabilidades públicas equivale a responder por el mandato recibido, entendiendo por ello la capacidad de aceptar libremente y reconocer las consecuencias de su debida ejecución, dicha respuesta –por más transparente que sea- expone que no se pudo realizar el mandato conferido, cualquiera que sean las causas”².

La Enciclopedia de Gobernanza profundiza en la conceptualización. En primer lugar, por su etimología del latín *computare*, llevar cuenta³.

La *accountability* deriva de una necesidad práctica de delegar ciertas tareas a otros, distribuir cargas de trabajo que son complejas y muy extensas. Una persona está obligada a dar cuenta, o sea, es *accountable*⁴ cuando se le deja a cargo de ciertos bienes y debe explicar cómo ha cuidado de ellos. De ahí que se diga que “se da cuenta”, ya que el administrador muestra las cuentas al propietario.

² Barajas Jorge, “El control interno en la Administración Pública: elementos para rendir cuentas y combatir la corrupción” en Adam Alfredo (Coord), *Gobernabilidad y Fiscalización*, UNAM – FCA, México, 2017, p. 99.

³ Varios, “Accountability” en *Encyclopedia of Governance Vol. 1*. SAGE Reference, Thousand Oaks, CA: 2007, pp 1-7. Consulta. 29 Sept. 2014. Document URL <http://go.galegroup.com/ps/i.do?id=GALE%7CCX3470200013&v=2.1&u=a-migo05&it=r&p=GVRL&sw=w&asid=b729f166ae90d8b2651dbe73d86133fa>

⁴ La palabra no existe en la lengua española.

Teoría, evidencia y prospectiva de la Fiscalización y Rendición de Cuentas en México

Evidentemente este uso del término corresponde al ámbito de negocios, su introducción al lenguaje político apenas se puede registrar en los diccionarios especializados en la década de 1980. En ese sentido, se habla de *accountability* para referirse a una posición de responsabilidad administrativa de aquella persona que ocupa una autoridad pública que implica el uso y disposición de bienes y recursos que son públicos y que, en una dimensión estrictamente política, tiene que justificar y legitimar ante la voluntad de la sociedad.

En el ámbito público, entonces, existe un tercer sujeto a saber, que una persona o grupo es tomada como responsable de hacer algo en favor de otro(s), por una persona o grupo que le confiere esa condición. Esto constituye dos dimensiones de rendición de cuentas, una horizontal que ocurre entre grupos paralelos como es el ejecutivo y el legislativo, y otra vertical que ocurre entre el electorado y la legislatura o el congreso.

Responsabilidad administrativa, mandato legal y representación política están vinculadas con el término rendición de cuentas en el ámbito público para la constitución política de una sociedad, sacándolo de la generalidad abstracta.

En nuestra cultura jurídica hispanoamericana empleamos el concepto “mandato legal”, que se aplica desde hace siglos al tipo jurídico de ser *accountable*, de ser sujeto de rendir cuenta del ejercicio de una facultad que se ejerce en nombre de otro u otros. El significado político con el que nos hemos familiarizado con este término corresponde al contexto de una república democrática liberal en el sentido de representación política y de responsabilidad administrativa. En América Latina la transición a la democracia ha permitido establecer nuevas relaciones entre sociedad y gobierno, de las que resulta, en el siglo XXI una verdadera supervisión ciudadana sobre el desempeño gubernamental. Entonces, se hace posible y necesario, como lo ilustra la Dra. Irma Eréndira Sandoval, que “el ejercicio de los asuntos públicos no debe funcionar sobre la base de la confianza, sino bajo el principio rector de la responsabilidad gubernamental. Nadie debe estar exento del ejercicio de la rendición de cuentas y de la obligación por ofrecer información”⁵.

⁵ Sandoval, Irma Eréndira, *Rendición de Cuentas y Fideicomisos: El Reto de la Opacidad Financiera*, México ASF, Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas 10, 2007, p. 7.

Alejandro Romero Gudiño

Desde luego, se trata de un tema que ha sido fértil en aportes que, por otra parte, nuestro país reclama en esta etapa de modernización institucional y que ha sido promovido por diferentes instituciones. Por ejemplo, tomemos los certámenes nacionales realizados por la Auditoría Superior de la Federación, publicados en un sendo volumen de 924 páginas⁶, así como la colección de ensayos publicados por la Red por la Rendición de Cuentas del Centro de Investigación y Docencia Económicas⁷.

Propiamente dicha, la rendición de cuentas encuentra su puesto en la historia de las ideas políticas a partir de la instauración de la democracia moderna y el fin de la idea del designio divino como fuente de legitimidad del monarca. La necesidad de legitimación obliga al gobernante moderno a justificar ante aquellos que le otorgan un mandato, el detentar una posición de autoridad que, según se ha explicado, viene asociada a la noción de un interés público o una voluntad general. Este interés, dota al Estado de objetivos vinculados con la provisión de determinadas garantías, bienes y servicios, por lo que su inobservancia desencadena un efecto de pérdida de sustento político en el ejercicio del cargo y, eventualmente, sanciones prescritas jurídicamente.

Los autores fundantes de estos planteamientos, como John Locke, John Stuart Mill y los padres federalistas en los Estados Unidos, veían una continuidad entre el control del poder mediante la división de poderes y el compromiso de los representantes populares de ajustarse a la voluntad que les había conferido una magistratura pública. No sólo creían en un tipo de democracia más cercana y participativa, sino que además, en su concepción se trataba de un mandato muy concreto que podía ser evaluado de manera transparente y directa, “Pues los electores tienen el derecho a saber cómo piensa obrar, según qué opiniones se propone dirigir su conducta en todo lo que se refiere a su deber político”⁸.

⁶ VV. AA., *Serie Certamen Nacional de ensayo sobre fiscalización superior y rendición de cuentas*, México, ASF, 2011.

⁷ Los Cuadernos de Rendición de Cuentas tienen un catálogo en crecimiento, que puede consultarse en la página:
<http://rendiciondecuentas.org.mx/category/documentos/cuadernos-rrc/>

⁸ Mill, John Stuart, *Del gobierno representativo*, Madrid, Tecnos, 1985, p. 145.

Teoría, evidencia y prospectiva de la Fiscalización y Rendición de Cuentas en México

En este trabajo queremos vincular la rendición de cuentas con las condiciones que impone actualmente la gobernanza. Por sus consecuencias, Manin, Przeworski y Stokes⁹ ven un vínculo natural entre la rendición de cuentas y las elecciones, ya que será la posibilidad efectiva de sancionar mediante el voto, lo que de permanencia en el cargo a aquellos que pasen la prueba de una evaluación de su gestión, lo que permita apreciar las ventajas de una institución más para el control del poder. Esta interpretación está claramente alineada con la idea de un control político que se ejerce de manera ubicua y permanente.

La publicidad y el flujo de información hacia la sociedad resulta un elemento necesario para que se ejerza este tipo de control; no obstante, es muy importante destacar el hecho de que no toda rendición de cuentas tiene esta condición, sino que la misma estructura administrativa contiene medios para una “rendición de cuentas” vertical en la que cada uno de los funcionarios gubernamentales esté sujeto al escrutinio de su actuación, no sólo por sus resultados de cara a la sociedad, sino con base en criterios jurídicos y técnicos cuya congruencia solo puede ser ponderada por alguien con una misma especialización técnica. En este sentido, no se trata de una rendición de cuentas de tipo político, sino jurídico, por tratarse de características materiales y procesales delimitadas de forma concreta en la ley.

El Maestro Roberto Salcedo enfatiza la vinculación entre rendición de cuentas y un mandato recibido, hecho que puede darse no sólo por la vía electoral, puesto que, en su concepto: “La rendición de cuentas es la obligación de informar sobre una responsabilidad conferida y constituye la conciencia de que el funcionario público actúa por mandato de la soberanía popular; que es un mandatario exclusivamente; que el pueblo es el mandante, mediante sus representantes, y exige que le rindan cuentas del cumplimiento del mandato”¹⁰.

La articulación entre la dimensión política y la técnica en el proceso de rendición de cuentas es vista también por

⁹ Cfr. Przeworski, Adam, *et al*, *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999.

¹⁰ Salcedo, Roberto, “La ASF dentro del proceso de la rendición de cuentas y la fiscalización superior: retos y perspectivas”, *Cuadernos de Rendición de Cuentas*, México, RRC-CIDE, 2013, núm. 6.

Alejandro Romero Gudiño

Cortés, para quien “No obstante, la rendición de cuentas es una problemática central en los sistemas democráticos. Y así ocurre, pues aun cuando tiene lugar una delegación de poder y autoridad, la ciudadanía no cuenta con información completa sobre la manera en que los funcionarios -electivos y designados- conducen los asuntos del Estado, lo cual eventualmente puede derivar en un mal manejo de los recursos públicos o en abuso de atribuciones y poder”¹¹.

En la idea de Manin, Przeworski y Stokes la representación efectiva que sea respaldada y percibida por los ciudadanos será la clave para verificar los alcances de la rendición de cuentas, sin embargo, ese enfoque no abarca la complejidad del proceso de rendición de cuentas que, en cambio, es entendido con mayor detalle por Guillermo O’Donnell¹² para quien es necesario diferenciar entre la rendición de cuentas o *accountability* vertical, la cual consiste precisamente en el sometimiento al refrendo electoral mediante el cual se conserva el control por parte de los ciudadanos sobre el ejercicio de sus gobernantes. En esta óptica resulta evidente la importancia por preservar el funcionamiento de una democracia efectiva donde las elecciones sean periódicas, limpias y competitivas.

En este ámbito encontramos también, una rendición de cuentas vertical social, que ejercen las agrupaciones ciudadanas y los medios de comunicación para vigilar el desempeño de los servidores públicos. La idea, nos dice Cortés con Smulovitz es que se ejerzan “acciones dirigidas a exhibir el mal manejo del gobierno, a introducir nuevos temas en la agenda política, o bien influir o revertir ciertas decisiones de política pública llevadas a cabo por el gobierno”¹³.

La ola democratizadora es un factor determinante en la irrupción de una nueva dinámica en que la rendición de cuentas es tarea fundamental del Estado, como reflexiona el Dr. Roberto Moreno: “Las reformas Política y Económica acaecidas durante

¹¹ Cortés, Federico, “Reinventar la rendición de cuentas como mecanismo de consolidación estatal y combate a la corrupción”, VV. AA. *Serie Certamen Nacional de ensayo sobre fiscalización superior y rendición de cuentas*, México, ASF, 2011, p. 98.

¹² Cfr. O’Donnell Guillermo, “Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política” *Revista Española de Ciencia Política*. No. 11, octubre, 2004.

¹³ Cortés, *op. cit.*, p. 100.

Teoría, evidencia y prospectiva de la Fiscalización y Rendición de Cuentas en México

los años setenta y ochenta sentaron bases esenciales que atizaron el proceso de democratización del país. En materia de transparencia y rendición de cuentas el panorama prevaleciente se fue transformando por necesidad y también como parte de una nueva relación entre el Estado y la sociedad, en la cual se manifestó una mayor intersección entre ambos entes que expresa un ambiente donde en el espacio de lo público concurre tanto lo público social como lo público gubernamental, por lo que el Estado-gobierno ya no está sólo y entra en una fase de diálogo creciente, se aprecia una mayor interlocución que favorece la transparencia en los quehaceres públicos que van tornando la tradicional caja negra en una más bien transparente”¹⁴.

Hablando de representación política, existen dos tipos de responsabilidades para presentar cuentas, la primera corresponde a aquellos que son electos para ocupar un cargo público. La razón por la que fueron electos es para fungir como delegados de la voluntad de los electores y por ello el término es propio del régimen democrático. Esta figura es la que se ajusta al caso de los diputados. El otro caso corresponde a la responsabilidad por un cargo administrativo. En este caso, el obligado no representa al elector, sino que actúa a su favor como beneficiario.

La rendición de cuentas administrativa ocurre en un contexto jurídicamente organizado de jerarquía y división del trabajo por lo que es relativamente fácil establecer las responsabilidades individuales y verificar su cumplimiento. No siempre es posible, empero, formular un juicio sobre la calidad del trabajo que prestan los servidores públicos o sobre aquello que no hicieron pudiendo.

Tratándose de un término en evolución, no basta viajar al pasado para remontarse a los orígenes de las teorías de representación y de división de poderes, donde los clásicos han hecho una imprescindible aportación. Es también necesario entender que el término es nuevo, que ha adquirido un nuevo

¹⁴ Moreno, Roberto, “Del patrimonialismo a la transparencia en la Administración Pública de México. Un largo y sinuoso camino... y lo que nos falta por recorrer” en *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas, tomo 1*, México, Cámara de Diputados, 2014, p. 344.

Alejandro Romero Gudiño

significado y que sigue en desarrollo teórico, por lo que es inacabado y, en cierta medida, trabajos como el presente, contribuyen a proyectar su significado y aplicación.

El politólogo argentino Guillermo O'Donnell¹⁵ propone la combinación de dos sistemas de rendición de cuentas: el primero es vertical y corresponde a una relación política entre la ciudadanía como mandante y el servicio público como mandatario. Es una versión del modelo principal-agente norteamericano. Por otra parte, está la relación de *accountability* horizontal que ocurre ahora, gracias a la intervención de distintas instituciones que limitan los poderes y supervisan la actuación de los diversos componentes del poder público. En la democracia liberal un signo distintivo es la preservación de los derechos individuales, para ello no sólo se limitan los alcances de cada poder, sino que se fomenta la apertura del sector público para que pueda revisarse su desempeño y resultados.

Moreno, Crisp y Shugart consideran, por oposición a O'Donnell, que no es posible hablar de una rendición de cuentas horizontal, pues si se piensa en que ésta requiere de la imposición de sanciones (como ocurre con la *answerability*) entonces esto no se puede hacer entre pares, sino sólo cuando existe una jerarquía y, por lo tanto, se trata únicamente de una rendición de cuentas vertical. Por el contrario, Kenney considera que de hecho existe la rendición de cuentas horizontal como ejemplifica la remoción de presidentes en varios países de América Latina sometidos a procesos por corrupción. Además, agudamente observa que es fácil confundir o retraer la idea de *accountability* a la de *checks and balance*, esto es, de división de poderes, pero ésta es sólo una de “las muchas formas” que adopta. Se requiere de una distinción y fortaleza suficientes entre las agencias o ramas del poder, para que pueda darse un verdadero balance y supervisión entre ellas (horizontal); en segundo lugar, pone la concurrencia de facultades, para ejercer ciertas funciones u otorgar un nombramiento, diferentes agencias comparten secciones del proceso, por lo que ninguna controla el resultado. En tercer lugar, Kenney pone la potestad de que una agencia sancione las conductas de los integrantes

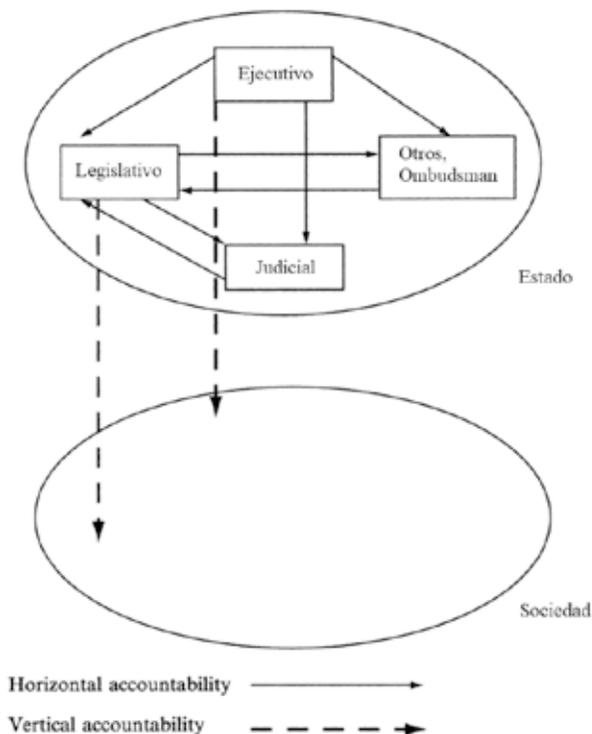
¹⁵ O'Donnell G., *op. cit.*, pp. 11-31.

Teoría, evidencia y prospectiva de la Fiscalización y Rendición de Cuentas en México

de otra(s) agencia(s)¹⁶, la visión de conjunto de los dos tipos de rendición de cuentas se ilustran en la figura 1.

Uno de los autores más citados en el tema, Andreas Schedler considera que el concepto de *accountability* tiene dos dimensiones irreductibles que son la sanción (*enforcement*) y la responsabilidad (*answerability*)¹⁷.

Figura 1. Dependencia entre los tres tipos de Accountability



Fuente: Kenney, "Horizontal Accountability: concepts and conflicts", *op. cit.* p. 62.

Answerability es el término que usa Mainwaring refiriéndose a la regla por la cual el servidor público tiene

¹⁶ Kenney, Charles, "Horizontal Accountability: concepts and conflicts" en Mainwaring Scott y Welna Christopher, *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford University Press, 2003, p. 60.

¹⁷ Cfr. Schedler, Andreas, "Conceptualizing Accountability", *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, 1999, p.14.

Alejandro Romero Gudiño

la responsabilidad de exponer ante otro servidor público con autoridad, el informe de sus actuaciones, por lo que se configura una “rendición de cuentas política”, la diferencia entre *answerability* y *accountability* radica en que esta última incluye la obligación de informar por parte del obligado y la facultad de sancionar por parte de la autoridad¹⁸. Al trasvasar el concepto a nuestro lenguaje jurídico, podríamos decir que no hay un único concepto, sino el binomio transparencia-fiscalización para abarcar el término *answerability*.

Tabla 1. Tipos y contenidos de la *Accountability*

	Política		Administrativa	
Quién	Legisladores	Titulares del Poder Ejecutivo o Judicial	Servidores públicos en cualquier posición jerárquica o nivel de gobierno	
Por quién	Ciudadanos	Legisladores	Órganos de control interno según sus facultades	Auditoría Externa, según sus facultades: Auditoría Superior de la Federación, Entidades de Fiscalización de los Estados.
Cómo	Mediante el proceso electoral	Mediante su trabajo en las comisiones del congreso. Juicio de procedencia o juicio político.	Auditorías y evaluaciones	Auditorías y evaluaciones
Por qué o respecto a qué	Decisiones adoptadas y acciones realizadas	Decisiones adoptadas y acciones realizadas. Forma de ejercer el cargo. Violaciones a las leyes.	Cumplimiento de sus atribuciones. Características del cumplimiento de sus atribuciones. Se formulan responsabilidades individuales.	

Fuente: Romero, Alejandro. *Génesis, evolución y retos de la fiscalización superior en México*, México, Cámara de Diputados, CEDIP, 2016, p. 52

¹⁸ Mainwaring, Scott, “Introduction: democratic accountability in Latin America” en Mainwaring Scott y Welna Christopher, *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford University Press, 2003, p. 7.

Teoría, evidencia y prospectiva de la Fiscalización y Rendición de Cuentas en México

No sólo se considera que la *accountability* es una forma de control del poder, sino también una forma de evitar la corrupción, impidiendo que se suscite un conflicto de intereses. A ciencia cierta, las estructuras y normas que buscan impedir que ocurran determinados hechos indeseables son apenas un enfoque parcial. La conducta personal y las motivaciones que surgen desde la cultura son una forma de ir a la raíz y atender desde sus causas, aquellas realidades que consideramos inaceptables en el servicio público. Estos hechos rebasan los límites de lo que podríamos llamar una *accountability* activa (es decir, aquella que se efectúa de manera intencionada y por canales institucionales), para incluir la noción de una *accountability* pasiva, que se produce en el momento en que, a raíz de una determinada conducta, se suscita una reacción de inconformidad, crítica o censura que puede llevar a la renuncia o destitución de un funcionario.

Según el Dr. Santiago Nieto “La rendición de cuentas no es otra cosa que la capacidad de las instituciones para hacer responsables a los gobernantes de sus actos y decisiones. En términos de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, el derecho a la rendición de cuentas consiste en que los ciudadanos puedan exigir cuentas a las autoridades y servidores públicos, quienes tienen la obligación de justificar y aceptar las responsabilidades por las decisiones tomadas”¹⁹.

Como señala el Dr. David Villanueva el término “rendición de cuentas” se ha convertido en una pieza central de prácticamente todos los discursos públicos, debido a que algunos países –como México- hemos transitado de un régimen cerrado y vertical a uno de apertura, más democrático²⁰.

Respecto del ejercicio presupuestal la rendición de cuentas corresponde a la obligación constitucional del ente ejecutor del gasto de reportar el destino que se da a los recursos públicos,

¹⁹ Nieto, Santiago, “Rendición de cuentas y transparencia como elementos para la persistencia democrática” en *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruíz*, México, IJ-UNAM, 2005, p. 398.

²⁰ Villanueva Lomeli, David, “Rendición de cuentas y gobiernos locales: retos y perspectivas”, *Fiscalización, transparencia y rendición de cuentas*, México, Cámara de Diputados, 2014, p. 25.

Alejandro Romero Gudiño

a quienes se otorgan recursos a través de las políticas sociales y en general las diversas políticas públicas. El ente que recibe este informe es una parte del ente soberano que es el Congreso de la Unión, a saber, la Cámara de Diputados, quien tiene esa facultad de acuerdo con los artículos 74 y 79 de la Constitución.

2. La Fiscalización Superior como rendición de cuentas.

La visión del constituyente ha sido que en México debe existir un mecanismo de control del poder mediante la rendición de cuentas a la que deben estar obligados los Poderes de la Unión y los entes públicos, cuyo objeto es controlar el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos puestos a su disposición.

De acuerdo con el artículo 79 constitucional y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, la Fiscalización superior de la cuenta pública es la actividad exclusiva de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión que se realiza por medio de la Auditoría Superior de la Federación y comprende la revisión de los ingresos, los egresos, incluyendo subsidios, transferencias y donativos, fondos, los gastos fiscales y la deuda pública; del manejo, la custodia y la aplicación de recursos públicos federales, incluyendo las participaciones federales, las garantías a la deuda subnacional, el destino que tengan los recursos procedentes de empréstitos contratados por estados y municipios, así como de la demás información financiera, contable, patrimonial, presupuestaria y programática que las entidades fiscalizadas deban incluir en dicho documento, conforme a las disposiciones aplicables. Tiene el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas; comprobar si se observó lo dispuesto en el Presupuesto de Egresos de la Federación, la Ley de Ingresos de la Federación y demás disposiciones legales aplicables, así como la práctica de auditorías sobre el desempeño para verificar el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas federales, conforme a las normas y principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad²¹.

²¹ Cfr. CVASF, *Compendio de términos legales, de fiscalización y económico-financieros*, México, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, 2013, p 54

Teoría, evidencia y prospectiva de la Fiscalización y Rendición de Cuentas en México

El artículo 79 explica que la fiscalización consiste en:

Fiscalizar²² en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la Ley.

Asimismo, el artículo 74 fija, entre otras, las dos atribuciones que tiene la Cámara de Diputados para someter al control el funcionamiento presupuestal de la administración pública y de la entidad de fiscalización superior:

En la fracción VI se le faculta para “Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas”.

Y en la fracción II señala que la Cámara de Diputados tiene la facultad de “Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación”.

La Ley Orgánica del Congreso General establece en su artículo 40, la existencia de la Comisión de Vigilancia y fija un marco para su acción en términos de lo que marca la Constitución y la Ley reglamentaria.

Es por ello que, de conformidad con el artículo 80 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016, la Comisión será el enlace entre la Cámara de Diputados y la entidad de fiscalización superior, además le fija el carácter de evaluadora del desempeño de esta última.

En la primera vertiente la Comisión es el medio orgánico que auxilia a la Cámara de Diputados para cumplir su función relativa a la revisión de la cuenta pública señalada en los artículos 74 fracción VI y 79 constitucionales. La segunda

²² El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define *fiscalizar* como “criticar y traer a juicio las acciones u obras de alguien”.

Alejandro Romero Gudiño

vertiente corresponde a la función que el artículo 74, fracción II, de la Constitución le otorga a la Cámara de Diputados para evaluar los trabajos de la entidad de fiscalización superior.

El artículo 81 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, a su vez, es el que señala las facultades de la Comisión de cara al ciclo presupuestal anual y con esta disposición se alinea el numeral 4 del artículo 40 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos respecto de las comisiones ordinarias, entre las cuales se ubica la Comisión de Vigilancia.

- I. Recibir de la Mesa Directiva de la Cámara o de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, la Cuenta Pública y turnarla a la Auditoría Superior de la Federación;
- II. Presentar a la Comisión de Presupuesto el Informe del Resultado, su análisis respectivo y conclusiones tomando en cuenta las opiniones que en su caso hagan las comisiones ordinarias de la Cámara.

La entrega de la Cuenta Pública puede ser vista como la fiscalización *ex post* del ejercicio del gasto, mientras que el Informe del Resultado y su análisis ocupan la última fase de la fiscalización *ex post* o bien, puede entenderse como la primera fase de la fiscalización *ex ante*, respecto del ejercicio subsiguiente.

Las fracciones IV a VIII del artículo 77 señalan aquellas atribuciones que tiene la Comisión respecto de la Auditoría Superior de la Federación y que vienen siendo a la razón las que motivan la preocupación de algunos autores, puesto que en ellas se establece que la Comisión puede:

- IV. Analizar el programa anual de fiscalización de la Cuenta Pública y conocer los programas estratégico y anual de actividades que para el debido cumplimiento de sus funciones y atribuciones, elabore la Auditoría Superior de la Federación, así como sus modificaciones, y evaluar su cumplimiento. Con respecto a los procedimientos, alcances, métodos, lineamientos y resoluciones de procedimientos de fiscalización podrá formular observaciones cuando dichos programas omitan áreas relevantes de la Cuenta Pública;

Teoría, evidencia y prospectiva de la Fiscalización y Rendición de Cuentas en México

V. Citar, por conducto de su Junta Directiva, al Titular de la Auditoría Superior de la Federación para conocer en lo específico de los informes individuales y del Informe General;

VI. Conocer y opinar sobre el proyecto de presupuesto anual de la Auditoría Superior de la Federación y turnarlo a la Junta de Coordinación Política de la Cámara para su inclusión en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el siguiente ejercicio fiscal, así como analizar el informe anual de su ejercicio;

VII. Evaluar el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación respecto al cumplimiento de su mandato, atribuciones y ejecución de las auditorías; proveer lo necesario para garantizar su autonomía técnica y de gestión y requerir informes sobre la evolución de los trabajos de fiscalización. La evaluación del desempeño tendrá por objeto conocer si la Auditoría Superior de la Federación cumple con las atribuciones que conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta Ley le corresponden; el efecto o la consecuencia de la acción fiscalizadora en la gestión financiera y el desempeño de los entes públicos, en los resultados de los programas y proyectos autorizados en el Presupuesto de Egresos, y en la administración de los recursos públicos federales que ejerzan. De dicha evaluación podrá hacer recomendaciones para la modificación de los lineamientos a que se refiere el segundo párrafo del artículo 51 de esta Ley;

VIII. Presentar a la Cámara la propuesta de los candidatos a ocupar el cargo de Titular de la Auditoría Superior de la Federación, así como la solicitud de su remoción, en términos de lo dispuesto por el sexto párrafo del artículo 79 constitucional; para lo cual podrá consultar a las organizaciones civiles y asociaciones que estime pertinente;

Las fracciones IV, V y VI, en su conjunto no representan un conflicto con la autonomía técnica y de gestión de la Auditoría, aunque sí la someten a un escrutinio y con ello le dotan un nivel de publicidad que vincula el desempeño de la ASF con el derecho al acceso a la información para la sociedad. Sería erróneo creer que existe la posibilidad de que la entidad fiscalizadora no informe de

Alejandro Romero Gudiño

sus procedimientos y de sus resultados, porque el receptor final de este informe no es otro sino la sociedad misma y es en virtud de proteger sus intereses que existe la Auditoría Superior de la Federación. Como señala el Dr. Guillermo Tenorio Cueto: “El que un cuerpo sea transparente no implica necesariamente su fragilidad. El poder observar a través del mismo implica captar sin duda su funcionamiento, su estructura, sus consecuencias más próximas y sus causas remotas. La idea de transparencia supone una negación de lo secreto o de lo escondido”²³.

La razón de ser de la transparencia y la rendición de cuentas es el proteger el interés primordial de la sociedad evitando que la discrecionalidad y el monopolio de la información generen la concentración del poder. Sería del todo opuesto a la naturaleza por la que existe la Auditoría el suponer que ésta quede excluida de la rendición de cuentas y, a su vez, que esta obligación no le implica una serie de obligaciones cuyo cumplimiento quedara sin un mecanismo de verificación y sanción.

Por ello las fracciones VII y VIII del artículo 79 de la Ley de Fiscalización implican que la Auditoría sí tiene que transparentar su actuación y ser llamada a cuentas para verificar que cumple sus atribuciones y que tiene un impacto positivo respecto de los entes auditados.

Ahora bien, el proceso concluye con un último acto de naturaleza política, que es el voto de la cuenta pública por el Pleno de la Cámara. De la desaprobación de la cuenta pública, si fuera el caso, no se sigue propiamente un resultado sumario para el gobierno, para el Presidente o alguno de sus colaboradores, independiente del fincamiento de responsabilidades de forma particular y como facultad de otros órganos. Podría surgir la determinación de dar cauce al juicio político al que se refiere el artículo 110 de la Constitución por darse el caso de “faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho” (Art. 76, f VI) y podrán iniciarse mientras dure el encargo de los funcionarios acusados (Art. 114), lo que podría no suceder dada la duración del proceso de revisión y dictamen de la cuenta pública.

²³ Tenorio Cueto, Guillermo, *Transparencia y acceso a la información: los casos difíciles*, México, Universidad Panamericana-Novum, 2014, p. 73.

Teoría, evidencia y prospectiva de la Fiscalización y Rendición de Cuentas en México

Para la fiscalización se usan diferentes técnicas de auditoría, a saber:

- a) **De desempeño:** Consisten en el examen objetivo, sistemático, multidisciplinario propositivo y comparativo de actividades gubernamentales. Incluye identificación de fortalezas, debilidades y oportunidades de mejora. Utiliza criterios de evaluación de eficiencia, eficacia y economía, con la finalidad de conocer si los entes públicos cumplieron con los objetivos, metas y si ejercieron sus recursos de acuerdo con la normatividad y el propósito para el cual fueron asignados.
- b) **De regularidad:** Verifican que los objetivos de fiscalización hayan captado, administrado y ejercido los recursos públicos con apego a la legalidad y conforme a los programas y montos aprobados por la Cámara de Diputados. Entre otras, pueden dividirse en estas categorías:
 - Financieras
 - De obra pública
 - De inversiones físicas y de sistemas
- c) **Forenses:** se refieren al análisis multidisciplinario de los procesos, hechos y evidencias para la detección de deficiencias o para la investigación de un ilícito, para documentar las conclusiones con evidencias válidas y suficientes.
- d) **Especiales:** se practican sobre procesos de desincorporación de entidades, programas de saneamiento financiero, creación de nuevos organismos, concesiones, subsidios, deuda pública y operaciones singulares.
- e) **De seguimiento:** consisten en la verificación y contrastación de las acciones y gestiones realizadas por las entidades fiscalizadas, derivadas de irregularidades detectadas previamente.
- f) **De situación excepcional:** corresponden a campos en los que la Ley establece la obligación de rendir cuentas pero no puede efectuarlas la Auditoría Superior de la Federación, por lo cual se requiere la intervención de un auditor externo que busque el ente auditado.

Alejandro Romero Gudiño

De los resultados de las auditorías pueden seguirse determinadas acciones por parte de la entidad de fiscalización superior, las cuales se definen y clasifican de la siguiente manera:

Acciones Correctivas:

- 1) **Denuncia de hechos:** Ante las autoridades competentes por la presunta comisión de ilícitos.
- 2) **Formulación de pliegos de observaciones:** contra servidores públicos por la presunción de daños o perjuicios al erario federal.
- 3) **Fincamiento de responsabilidades resarcitorias:** a servidores públicos y particulares por daños y perjuicios estimables en dinero que se hayan causado a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de las entidades fiscalizadas.
- 4) **Promociones para el fincamiento de responsabilidades:** ante los órganos internos de control o la Secretaría de la Función Pública para la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
- 5) **Solicitud de intervención del Órgano Interno de Control:** por el posible incumplimiento de disposiciones normativas. Los órganos internos de control deben informar de sus actuaciones a la ASF.
- 6) **Promoción para el ejercicio de la facultad de comprobación fiscal:** ante las autoridades responsables de la administración tributaria por presuntos actos de evasión o elusión fiscal por parte de proveedores de bienes y servicios del sector público.
- 7) **Solicitud de aclaración:** a las entidades fiscalizadas por operaciones no justificadas y/o comprobadas, toda vez que al momento de la revisión no se dispuso de los elementos necesarios para solventar la observación o promover otro tipo de acción.

Teoría, evidencia y prospectiva de la Fiscalización y Rendición de Cuentas en México

Acciones Preventivas

- 1) **Recomendación:** acción orientada a corregir deficiencias o irregularidades de carácter administrativo y promover la aplicación de las mejores prácticas gubernamentales.
- 2) **Recomendaciones al desempeño:** se orientan a mejorar la gestión de la entidad fiscalizada en términos de eficiencia, eficacia y economía, con que se ejercen los recursos asignados para el cumplimiento de sus atribuciones, funciones y actividades institucionales, así como de los objetivos y metas de los programas a su cargo.

Para concluir, la síntesis que se da entre los conceptos antecitados es que si asociamos la rendición de cuentas con los conceptos de control interno y control externo tenemos un panorama interesante que motiva la reflexión sobre los alcances e importancia del papel de los órganos de representación como parte del sistema de fiscalización.

El concepto de rendición de cuentas indica que existe uno que rinde cuentas a otro. Que el primero ha sido delegado o se le ha confiado la administración o cumplimiento de una función por parte del segundo. En consecuencia, la rendición de cuentas se hace, según la teoría de principal-agente, por parte del agente a su principal, por lo que se observa que el control es o debería ser externo. Evidentemente, bajo esta óptica, el control interno no es propiamente una rendición de cuentas ya que no es ejercido por el mandante, ni por aquel que dispone de la potestad para imponer una sanción.

La capacidad de imponer sanciones por los incumplimientos observados es uno de los elementos definitorios de la rendición de cuentas. Recuérdese que en este concepto están incluidos dos momentos o dos componentes: uno es el de pedir cuentas en un sentido informativo y otro es imponer responsabilidades en un sentido vinculatorio, de lo cual se sigue la posibilidad de sancionar.

Alejandro Romero Gudiño

3. El control parlamentario de la fiscalización superior.

Una de las vertientes de la división de poderes es la del control sobre el presupuesto, la cual se da en tres momentos: Primero respecto de la aprobación de las contribuciones tributarias que harán los ciudadanos para solventar el gasto público (artículo 73 fracción VII y XXIX); la segunda referida a la aprobación del presupuesto que se ejercerá y su destino (artículo 74 fracción IV); por último, la fiscalización del uso que se dió al presupuesto mediante la revisión de la cuenta pública (Artículo 74, fracción VI). Como se aprecia, todas ellas son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados.

Esto porque un viejo principio de la democracia es que sólo el pueblo, a través de sus representantes, puede imponer las cargas tributarias a las que él mismo quedará obligado.

La fracción VI del artículo 74 inicia indicando la acción y propósito de lo que denominamos fiscalización superior: “Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la entidad de fiscalización superior de la Federación”.

La Cuenta Pública es actualmente el insumo principal de fiscalización superior. Consiste en el informe sobre la gestión financiera, presupuestaria y programática del ejercicio fiscal que abarca del 1 de enero, al 31 de diciembre de cada año. Está integrada por los ramos administrativos, autónomos y generales, así como las entidades de control presupuestario directo. De forma consolidada presenta el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados el 30 de abril, a efecto de comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales, se llevaron a cabo en los términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables, conforme a los criterios establecidos y con base en los programas aprobados.

Teoría, evidencia y prospectiva de la Fiscalización y Rendición de Cuentas en México

Podemos identificar tres funciones distintas pero inherentes a la naturaleza y función del parlamento, que se han consolidado como propias de esta corporación del Estado, no sólo a lo largo de la historia, sino en estos tiempos.

Se trata de funciones claramente delimitadas, a saber: representación, legislación y fiscalización. La figura 2 ilustra el ciclo que se forma entre la representación, con base en el mandato popular y la acción fiscalizadora.

La representación consiste en la expresión de la voluntad política del pueblo de la que son depositarios los diputados electos, no los senadores, cuya fuente de representación no es social. Corporativamente se encuentra su manifestación en el parlamento.

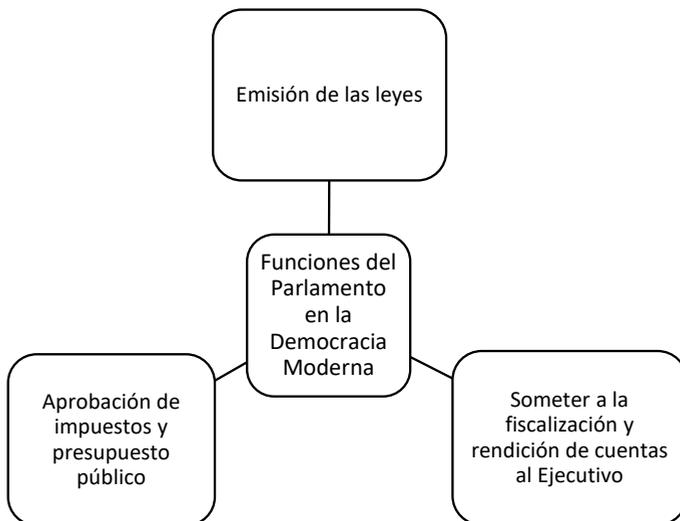
La función legislativa a su vez, consiste no solo en la creación de las leyes, sino en la posibilidad de corregir y aprobar o rechazar el presupuesto y las cuentas públicas.

En cuanto a la función de fiscalización o control, se asegura que el gobierno implemente las políticas y programas de acuerdo con las determinaciones del parlamento. Esta función de supervisión se realiza de manera *ex ante* o *ex post*, ya sea respectivamente, en el proceso de preparación de una política o en la supervisión de la ejecución de la misma.

La supervisión se realiza por intermediación de la entidad de fiscalización superior, pero fundamentalmente con la recepción del informe del resultado de la cuenta pública para su análisis, discusión y, en su caso, aprobación por parte de la Cámara de Diputados.

Alejandro Romero Gudiño

Figura 2
Triada esencial de las funciones parlamentarias



Fuente: Elaboración propia.

Se ha adoptado de forma amplia el término *accountability* como sinónimo de rendición de cuentas. Para el politólogo argentino Guillermo O'Donnell²⁴ (2004) es necesario diferenciar entre la rendición de cuentas o *accountability* vertical, la cual consiste precisamente en el sometimiento al refrendo electoral mediante el cual se conserva el control por parte de los ciudadanos sobre el ejercicio de sus gobernantes.

En cuanto a la rendición de cuentas horizontal, según O'Donnell, corresponde al funcionamiento del mecanismo de pesos y contrapesos, propio de la división de poderes. En este nivel está la relación que se da entre la Cámara de Diputados como titular de la fiscalización que es ejercida por intermedio de la Auditoría Superior de la Federación (la entidad superior de fiscalización, EFS) sobre todos los entes que componen el sector público federal.

Se habla de un “modelo Westminster” para referirse a la conformación de la entidad de fiscalización superior (EFS) sujeta a control parlamentario, el cual explica la clasificación

²⁴ O'Donnell, G., op. cit

Teoría, evidencia y prospectiva de la Fiscalización y Rendición de Cuentas en México

que se ha hecho de los entes de fiscalización distinguiéndola de aquellos de modelo francés o de “corte de cuentas”. En el caso de México el modelo Westminster corresponde a la relación existente entre la Auditoría Superior de la Federación, a la que hace referencia el artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y la comisión parlamentaria que recibe y analiza los informes de ésta, a saber, literalmente, la comisión de cuenta pública (*public account committee*: PAC, por sus siglas en inglés) que en México recibe la denominación de Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación a tenor de lo establecido en el artículo 74 fracción VI de la Constitución y por el Título Sexto de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

A nivel mundial, la entidad responsable de establecer las bases normativas, la coordinación internacional y los estándares a cumplir es la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés). Se le considera un organismo autónomo, independiente y apolítico, con un estatus especial en el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.

Algunos destacados académicos²⁵ consideran que de la Declaración de INTOSAI de Lima (1977), que propone la necesaria independencia de la EFS, se sigue que ésta sea una autonomía constitucional, incluso de la Cámara de Diputados. En tal sentido, respecto al caso mexicano, se exponen temores de una injerencia política que impida a la Auditoría Superior de la Federación alcanzar el cumplimiento de sus fines, sin embargo, no se presentan evidencias que prueben un solo caso de ello.

En cambio, la tendencia internacional es fortalecer el papel del control parlamentario, lo cual no contradice la independencia de las entidades de fiscalización. Por el contrario, el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico aportan elementos teóricos y empíricos para mostrar que existe un papel crucial en la Auditoría Pública y la Rendición de Cuentas Parlamentaria.

²⁵ Ackerman, John y César Astudillo, *La Autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, UNAM, México, 2009.

Alejandro Romero Gudiño

Por independencia se entiende el que el auditor no esté implicado con el ente auditado de modo que su trabajo sea técnico e imparcial. Por autonomía se entiende que el auditor esté exento de cualquier presión externa que obstaculice su labor. Al respecto, si se observan los diferentes marcos legales existe una mayoría de países que recogen la noción de “independencia” y algunos la de “autonomía”, pero en cada caso sus alcances tienen particularidades que obligan a ser cautelosos al afirmar que se ha establecido un modelo dominante. En la tabla 2, tenemos el concentrado del reporte obtenido de la revisión de 201 países. Se reporta autonomía en el caso de 46 países e independencia en 97 sólo 15 fijan una subordinación de la entidad fiscalizadora respecto del jefe de estado. De 43 países no se pudo obtener este dato. Dado que en México la Constitución ya declara la *autonomía técnica y de gestión* de la ASF, este órgano ya se encuentra en la categoría de autonomía.

Tabla 2
INTOSAI, grados de independencia o autonomía de los EFS

Situación del EFS	EFS	%
Autonomía	34	16.9
Autonomía limitada	12	6.0
Independencia	91	45.3
Independencia limitada	6	3.0
Sin independencia	15	7.5
Sin Dato	43	21.4
Total	201	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en la información de 201 entidades de fiscalización superior.

El papel del EFS y del PAC en su conjunto es muy amplio si consideramos que la revisión de las responsabilidades sobre el gasto público abarca el llamar a cuentas y someter a responsabilidad a quienes ejercen el presupuesto. Si bien la parte principal o proporcionalmente más amplia de este

Teoría, evidencia y prospectiva de la Fiscalización y Rendición de Cuentas en México

trabajo lo desarrolla la entidad de fiscalización superior, en lo que podríamos denominar la *fase analítica* en la que se somete a auditoría, en sus diversos tipos, la actuación de los organismos públicos obligados; otra porción significativa es la que corresponde a la *evaluación reflexiva* del alcance de las políticas públicas, el desempeño de las entidades de la administración pública y el propio desempeño del EFS. Estas últimas funciones, de un carácter más bien de síntesis, ocurren en la sede parlamentaria mediante el análisis técnico que realiza el PAC y el análisis político que realiza la Cámara de Diputados.

El Comité de Cuenta Pública (PAC) es el primer destinatario de los informes que emite la EFS. A esta comisión le corresponde, como sugieren Hedger y Blick, el *agregar valor* al informe²⁶. Esto lo hacen profundizando en sus contenidos, formulando cuestionamientos, llamando a comparecer a los involucrados, haciendo recomendaciones y dando seguimiento a las acciones del gobierno resultantes de las recomendaciones del parlamento.

Por ello el PAC participa del proceso de auditoría pública y al mismo tiempo ayuda a alcanzar el objetivo parlamentario de asegurar que el gobierno rinda cuentas frente al electorado. Bajo esta visión, es claro que las dos dimensiones de la *accountability* se refuerzan mutuamente. En contrario de aquellas opiniones que consideran que la Auditoría Superior de la Federación debe quedar enteramente como organismo autónomo, desvinculado de la Cámara de Diputados, la interacción entre la EFS y el PAC contribuye en beneficio de ambas partes. Por un lado, le da legitimidad a la intervención del PAC y a la Cámara, ya que éste fundamenta sus pronunciamientos en auditorías y evaluaciones con carácter técnico y riguroso efectuadas por el EFS. La composición multipartidista y representativa del PAC, así como el hecho de que sea encabezada por un integrante de la oposición, asegura la independencia del EFS. Si también se cumple la condición mencionada previamente de dar valor agregado mediante la profundización y el cuestionamiento al Poder Ejecutivo, entonces se hace patente que conviene una estructura de este tipo en la que queda en el ámbito de la soberanía del Legislativo el ejercer el componente de

²⁶ Hedger, E. y Blick, A. *Enhancing accountability for the use of public sector resources: how to improve the effectiveness of public accounts committees*, ODI, London, 2008, p.4.

Alejandro Romero Gudiño

accountability vertical, que no existiría bajo la figura de una auditoría superior enteramente autónoma.

Cuando, derivado del trabajo de la entidad de fiscalización superior se siguen procesos en contra de funcionarios por conductas que corresponden a responsabilidades, esto no requiere la intervención del parlamento sino de la fiscalía anticorrupción o aquella entidad procesal competente. En cambio, el valor agregado que el PAC y el Parlamento suministran a los informes de auditoría del EFS debe ser uno de los objetivos a alcanzar como parte del proceso de rendición de cuentas. No se trata solamente de identificar ineficiencias, sino de establecer causas, hacer recomendaciones para mejorar el desempeño gubernamental, minimizar el impacto de las conductas inadecuadas, etcétera. Esto, no sustituye el énfasis que se hace en la persecución de las malas conductas, sino que lo complementa y le da proyección.

Aunque existe una equiparación, expuesta en este documento, entre Legislativo y Parlamento, ambos términos connotan funciones diferentes, esto es, la tarea de elaborar leyes y la de representación popular, a las que toca agregar una tercera que es la de control o fiscalización. Cualquier intento de establecer un parámetro para la evaluación tiene que comenzar por la comprensión de aquello que pretende medir, de ahí la importancia de precisar la naturaleza y función de esta corporación del Estado que en estos tiempos cobra una importancia medular.

En su definición de parlamento, Bobbio y Matteucci hablan de cuatro funciones del parlamento, pues a las de representación, legislativa y de control sobre el Ejecutivo, agrega la de legitimación política (ver figura 3)²⁷.

La representación sociopolítica debe ser suficientemente para reflejar la pluralidad ideológica de la sociedad, tanto en la representación de las mayorías como de las minorías. La constitución del Parlamento consiste en la expresión de la voluntad política del pueblo de la que son depositarios los diputados, no así los senadores, cuya representación es de naturaleza diferente.

²⁷ Bobbio, Norberto y Nicola Matteucci, *Diccionario de política*, t. II, México, Siglo XXI Editores, Cámara de Diputados.

Teoría, evidencia y prospectiva de la Fiscalización y Rendición de Cuentas en México

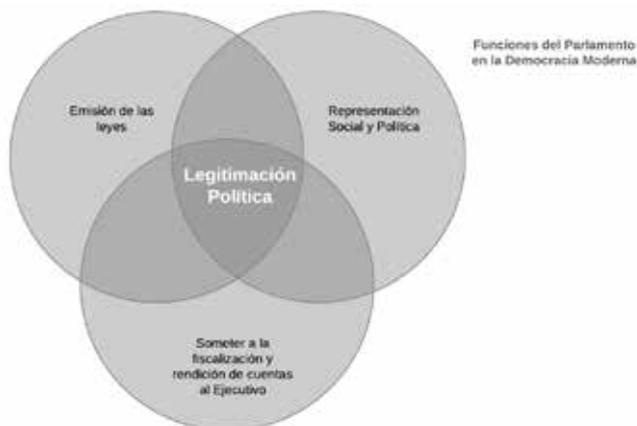
La función legislativa consiste no sólo en la creación de las leyes, sino en la posibilidad de corregir y aprobar o rechazar el presupuesto y las cuentas públicas.

En cuanto a la función de fiscalización o control, se asegura que el gobierno implemente las políticas y programas de acuerdo con las determinaciones del parlamento. Esta función de supervisión se realiza de manera *ex ante* o *ex post*, ya sea respectivamente, en el proceso de preparación de una política o en la supervisión de su ejecución.

Todo esto corresponde, en el mismo nivel, a la supervisión de los actos administrativos; para efectuar el control, el parlamento puede emplear audiencias, hacer comparecer a los secretarios, elaborar preguntas, crear comisiones especiales de investigación y establecer procesos para el nombramiento o aprobación de ciertos cargos.

Al respecto, vale la pena recordar que Sartori habla del parlamento como una fórmula política que sirve “para que sociedades complejas, populosas y cada día más especializadas, construyan un sistema que permite a todos los individuos participar de las decisiones comunes sin tener que ocupar todo su tiempo o tener un conocimiento enciclopédico”²⁸.

Figura 3. Funciones parlamentarias.



Fuente: Elaboración propia con base en Bobbio y Matteucci.

²⁸ Véase Sartori, Giovanni, *Elementos de teoría política*, Madrid, Alianza Editorial, 1999. pp. 257-277.

Alejandro Romero Gudiño

Desde luego, esta tarea la desempeñan los legisladores con el apoyo de equipos técnicos y especializados que deben gozar de independencia y estabilidad.

El Dr. Leonardo Bolaños ha hecho precisiones cruciales para entender las funciones del Poder Legislativo Federal. Por principio, que éste se compone de cuatro órganos colegiados a saber: el Congreso General, la Comisión Permanente, la Cámara de Diputados y el Senado de la República, cuya existencia se actualiza en momentos diferentes y con facultades distintas en cada caso²⁹.

La creación de leyes es un quehacer compartido por la Cámara de Diputados y el Senado, pero también es atribución del Congreso General; ambas cámaras ostentan la representación política, pero representan diferentes cosas, el Senado a las entidades federativas y la diputación a la Nación. La función de control también recae en ambas cámaras, pero cada una de ellas controla aspectos diferentes. Con ello, apuntamos a que las funciones parlamentarias están presentes formalmente en ambas cámaras, pero materialmente hay distinciones importantes.

Los artículos 73, 74, 75, 76, 77 y 78 Constitucionales definen aquellas facultades que corresponden respectivamente al Congreso, a la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, las facultades internas de cada Cámara y las de la Comisión permanente.

La tabla 3 está distribuida bajo dos premisas: las funciones que tiene el Poder Legislativo, de legislar, representar y controlar, a las cuales se agrega una que es intrínseca al modelo jurídico mexicano, y es que en el Legislativo radica un poder constituyente que funda las instituciones del Estado e incluso las Entidades Federativas.

La segunda premisa es la distinción de órganos, pudiendo tratarse de la Cámara de Diputados, el Senado, la Comisión Permanente y el Congreso, en quien radica propiamente la facultad legislativa pero que ejercen ambas cámaras.

²⁹ Cfr. Bolaños, Leonardo, *El control Político Parlamentario en el nombramiento de altos servidores públicos en el gobierno del Estado Mexicano*, México, Cámara de Diputados y coeditores, 2018, pp. 53-58.

Teoría, evidencia y prospectiva de la Fiscalización y Rendición de Cuentas en México

La Cámara de Diputados, como representante de la sociedad, vigila que los recursos públicos obtenidos de la sociedad sean ejercidos de acuerdo con el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para ello se vale de un equipo técnico representado por la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación.

Por ejemplo, respecto del ejercicio presupuestal, la rendición de cuentas corresponde a la obligación constitucional del ente ejecutor del gasto de reportar el destino que se da a los recursos públicos; a quienes se otorgan recursos a través de las políticas sociales y en general las diversas políticas públicas. El ente que recibe este informe, a saber, la Cámara de Diputados, es independiente del ejecutor del gasto, quien tiene esa facultad de acuerdo con los artículos 74 y 79 de la Constitución.

Tabla 3. Despliegue de funciones constitutivas, legislativas, de control y de representación del Poder Legislativo

CONSTITUTIVAS	
Compartidas Congreso Art 73	
Admitir o formar nuevos Estados a la Unión Federal (I, III) Cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación (V) Imponer contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto VII. En materia de Deuda pública VIII Para impedir que en el comercio entre entidades federativas se establezcan restricciones. IX Crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones. XI	Declarar la guerra XII Levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión Conceder licencia al presidente y constituirse colegio electoral XXVI Aceptar la renuncia al cargo del Presidente de la República XXVII. Para fijar las reglas a que debe sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de estos. Establecer casas de moneda XVII Conceder amnistías XXII Art. 77. Aquellas para el gobierno interno y constitución de las propias Cámaras.
Exclusiva del Senado. Art. 76	Facultades subsidiarias de la Comisión Permanente Art. 78
X. Autorizar mediante decreto aprobado por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, los convenios amistosos que sobre sus respectivos límites celebren las entidades federativas;	II. Recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República VIII. Conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores.

Alejandro Romero Gudiño

LEGISLATIVAS	
Compartidas Congreso Art 73	
<p>X. Sobre hidrocarburos XIII Preseas y derecho marítimo XV. Guardia nacional XVI. Nacionalidad y salubridad XVII. Vías y medios de Comunicación XIX. Sobre terrenos baldíos XX. Organización del cuerpo diplomático XXI. Leyes generales penales XXIII. Coordinación en materia de seguridad XXIV. Regular a la Auditoría Superior de la Federación XXV. Servicio profesional docente y educación XXVIII. Contabilidad gubernamental XXIX. Establecer contribuciones XXIX-A Solución alternativa de controversias XXIX-B Símbolos patrios XXIX-C Concurrencia en materia territorial y de asentamientos XXIX-D Planeación del desarrollo económico XXIX-E Programación del orden económico y abasto XXIX-F Inversión extranjera XXIX-G Concurrencia en materia medio ambiente XXIX-H Tribunal de Justicia Administrativa</p>	<p>XXIX-I Concurrencia en materia de protección civil XXIX-J Cultura física y deporte XXIX-K Turismo XXIX-L Concurrencia en materia de pesca XXIX-M Seguridad Nacional XXIX-N Cooperativas XXIX-Ñ Coordinación en materia de cultura XXIX-O Protección de datos personales XXIX-P Coordinación en materia de derechos de la infancia XXIX-Q Iniciativa ciudadana y consultas populares. XXIX-R Registros civiles e inmobiliarios XXIX-S Transparencia gubernamental XXIX-T Archivos XXIX-U Partidos y procesos electorales XXIX-V Responsabilidades de servidores públicos XXIX-W Responsabilidad hacendaria XXIX-X Derechos de las víctimas XXIX-Y Mejora regulatoria XXIX-Z Justicia cívica XXX. Procesal civil y familiar</p>
Facultades subsidiarias de la Comisión Permanente	
<p>III. Recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley, las observaciones a los proyectos de ley o decreto que envíe el Ejecutivo y proposiciones dirigidas a las Cámaras.</p>	<p>IV. Convocar al Congreso o alguna Cámara a sesiones extraordinarias.</p>
DE FISCALIZACIÓN Y CONTROL DEL PODER	DE REPRESENTACIÓN
Exclusivas Cámara de Diputados Art 74	
<p>II. Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la Auditoría Superior de la Federación, en los términos que disponga la ley.</p>	<p>I. Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo</p>

Teoría, evidencia y prospectiva de la Fiscalización y Rendición de Cuentas en México

<p>III. Ratificar el nombramiento del Secretario de Hacienda.</p> <p>IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación.</p> <p>V. Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución.</p> <p>VI. Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. A través de la ASF.</p> <p>VII. Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo.</p> <p>VIII. Designación de titulares de órganos internos de control.</p>	
<p>Art. 75 Retribución del empleo para el Presupuesto de Egresos.</p>	
Exclusivas del Senado Art 76	
<p>I. Analizar la política exterior y tratados internacionales</p> <p>II. Ratificación de nombramientos</p> <p>III. Autorizar la salida de tropas al extranjero</p> <p>IV. Autorización para disponer de la guardia nacional</p> <p>VI. Resolver cuestiones políticas entre los poderes de las entidades federativas.</p> <p>VII. Jurado de sentencia en juicio político.</p> <p>VIII. Designar ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.</p> <p>Xi. Aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública</p> <p>XII. Nombrar a los comisionados del organismo garante del artículo 6o.</p> <p>XIII. Nombrar al Fiscal General de la República</p>	<p>V. Declarar la desaparición de poderes en una entidad federativa.</p>
Facultades subsidiarias de la Comisión Permanente	
<p>I. Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional</p> <p>VI. Conceder licencia hasta por sesenta días naturales al Presidente de la República;</p> <p>VII. Ratificar nombramientos que haga el Presidente.</p>	

Alejandro Romero Gudiño

4. La Comisión de Vigilancia de la ASF: el PAC mexicano.

El artículo 79 de la Constitución no sólo establece las características del trabajo de la Auditoría Superior de la Federación, sino el tipo de informes que debe rendir a la Cámara de Diputados, por lo que, a su vez, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación señala la existencia de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación y las atribuciones de la misma.

En la tabla 4 encontramos un concentrado de las comisiones parlamentarias que actualmente intervienen en diferentes etapas del proceso presupuestal.

Tabla 4
Intervención de las Comisiones Legislativas en la Fiscalización Superior

Ley	Descripción de la obligación asignada	Sujeto
LFSS, art. 66 y 67	La Comisión de Vigilancia evalúa el desempeño de la ASF y presenta al pleno el informe de la revisión de la cuenta.	Comisión de Vigilancia
LFRC, art. 34	La Comisión de Vigilancia realizará un análisis del Informe del Resultado y lo enviará a la Comisión de Presupuesto y se podrá solicitar opinión a otras comisiones ordinarias.	Comisión de Vigilancia
LFRC, art. 36	La comisión de Presupuesto estudiará el informe de resultados y la cuenta pública y someterá el dictamen de la cuenta al Pleno a más tardar el 30 de septiembre.	Comisión de Presupuesto
LFRC, art. 38	Las comisiones de Vigilancia y Presupuesto deberán emitir una opinión sobre las reglas de operación del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado enviado por la ASF a más tardar el 15 de marzo.	Comisiones de Vigilancia y Presupuesto
LFRC, art. 76 y 77	La Comisión de Vigilancia coordina las relaciones entre la Cámara y la ASF y evalúa su desempeño.	Comisión de Vigilancia
LFPRH, art. 110	Las Comisiones de Hacienda y Presupuesto de la Cámara de Diputados analizarán y evaluarán las metas de los programas aprobados.	Comisiones de la Cámara de Diputados

El artículo 78 está enfocado en parte a la función reflejada en los criterios aceptados internacionalmente para el PAC, no

Teoría, evidencia y prospectiva de la Fiscalización y Rendición de Cuentas en México

obstante, como se aprecia, la Ley no pone al gobierno como su interlocutor principal como aquel al que su labor de control parlamentario está orientada:

Artículo 78.- La Comisión presentará directamente a la Auditoría Superior de la Federación un informe que contenga las observaciones y las recomendaciones que se deriven del ejercicio de las atribuciones que esta Ley le confiere en materia de evaluación de su desempeño a más tardar el 30 de mayo del año en que presente el Informe del Resultado. La Auditoría Superior de la Federación dará cuenta de su atención al presentar el Informe del Resultado del ejercicio siguiente.

Esta situación se explica porque en México la relación con el EFS se da a través de la Comisión de Vigilancia a la cual corresponde efectuar el Análisis de resultados de la Cuenta Pública y, por otro lado, existe la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública a la cual compete conocer el informe y turnarlo para la aprobación del Pleno de la Cámara. Sin embargo, no está claramente vinculado el resultado de la fiscalización con el aprovechamiento de la información y, sobre todo, la oportunidad de la misma para la elaboración, discusión y aprobación del presupuesto de egresos de los ejercicios subsiguientes.

CAPÍTULO II PARLAMENTO Y RENDICIÓN DE CUENTAS

1. Del parlamento abierto a la rendición de cuentas parlamentaria.

Más allá del concepto de rendición de cuentas en la filosofía política, enfrentamos una aguda crisis de las instituciones políticas que se alimenta de dos procesos incontenibles hasta el momento: la corrupción y la pérdida de confianza pública. Por ejemplo, según cifras del Centro de Estudios de Opinión Pública de la Cámara de Diputados el 70.9% considera que la corrupción aumentó en el último año, asimismo, la calificación que se da a los políticos en materia de honestidad es la peor de entre una lista de once profesiones, con 2.58 en escala de 10. El promedio ponderado que obtiene el combate a la corrupción en México es de 2 en escala de 10.³⁰

Estos procesos no son recientes, se han ido gestando desde hace años y no son una característica exclusiva de México. En general las sociedades están insatisfechas con los resultados de su democracia³¹ y ello se traduce en diferentes presiones en pro de la transparencia.

La sociedad mexicana tiene años aumentando el volumen de su reclamo por transparencia y rendición de cuentas por parte de los gobiernos.

Esta demanda ha sido recogida por las fuerzas políticas representadas en el Constituyente Permanente, que ha plasmado en el artículo 6° Constitucional el derecho al acceso a la información, que ha sido desarrollado a profundidad en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

³⁰ CESOP, *Encuesta de Transparencia y Rendición de Cuentas*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, noviembre 2016, pp. 20, 24 y 42. México. Documento en Internet.
<http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP/Opinion-Publica/Encuestas/Encuesta-telefonica-nacional-Transparencia-y-Rendicion-de-cuentas>

³¹ Cfr. Moreno, Alejandro (coord.), *La confianza en las instituciones México en perspectiva comparada*, México, ITAM-Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, 2010.

Alejandro Romero Gudiño

La Dra. Luna considera, acertadamente, que hay una confusión respecto a la rendición de cuentas del legislativo³², pues tiene asociadas múltiples connotaciones. Esto se entiende mejor si se piensa en el fuero como un privilegio reservado a los legisladores, a pesar de que existe una crítica fundada a los excesos cometidos en más de una ocasión, el hecho es que la noción de fuero es intrínseca al funcionamiento de un parlamento, para asegurar la independencia que debe tener para controlar al Poder. En nuestra historia, la figura de Belisario Domínguez ilustra la importancia de este principio.

¿Cómo puede entonces, implementarse un sistema de evaluación de los legisladores que no condicione su independencia? ¿Cómo se puede prevenir que un mecanismo de evaluación se convierta de hecho en una forma encubierta o un mecanismo de coacción en manos de intereses privados?

Como resultado de la extrapolación de variables del Poder Ejecutivo, se han implementado sistemas de evaluación de la transparencia del Poder Legislativo, empero, no es comparable la verificación de las características de la normatividad de transparencia, que calificar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia del parlamento. Asimismo, no es equiparable calificar estas obligaciones con la evaluación del cumplimiento de las funciones parlamentaria, legislativa y de fiscalización. Quedarse sólo en el primer ejemplo sería tanto como mirar al dedo, en lugar de ver la dirección a la que apunta.

No me parece exagerado decir que nos encontramos en la aparición de una nueva función parlamentaria, que viene dándose de manera gradual y, por lo tanto, no alcanza a ser tratada adecuadamente por los dos extremos que busca conectar: la transparencia en el desempeño legislativo y la efectividad del control político que se ejerce a través de la fiscalización superior. En el proceso de entender estos dos extremos usaré el concepto de rendición de cuentas como el paraguas más amplio que da cuenta de estos fenómenos en conjunto.

Ahora bien, esta amplia problemática de contexto, se ve reforzada con una problemática teórica y metodológica.

³² Luna, Issa, "Lo que explican las mediciones de transparencia parlamentaria y lo que dejan de explicar" en Luna I. et. al., *Transparencia Legislativa y Parlamento abierto*, México, UNAM, 2018.

Teoría, evidencia y prospectiva de la Fiscalización y Rendición de Cuentas en México

Consideremos particularmente la situación que se aprecia en el Poder Legislativo. Por un lado, existe una tendencia internacional en favor de la transparencia parlamentaria, asimismo, diversas organizaciones académicas y de la sociedad civil han ido elaborando y difundiendo sus propias métricas de desempeño y transparencia parlamentaria³³. Los legisladores han reaccionado de diferentes maneras a estas tendencias, incluso han aceptado establecer indicadores de desempeño para la Cámara de Diputados mediante adición de un Capítulo VI al Título Octavo de su Reglamento, que se compone por los artículos 284 Bis al 284 Septies, publicado el 8 de mayo de 2018 en el Diario Oficial de la Federación.

El 24 de agosto de 2018 se instaló en la Cámara de Diputados el Consejo Coordinador del Sistema de evaluación con la presencia de representantes de universidades, del sector empresarial y de la sociedad civil. De acuerdo con su propuesta, en cada periodo de sesiones habrá una evaluación de cada diputado por su trabajo en el pleno y en comisiones y se colocará una liga en la página de la Cámara a la base de datos de este Sistema de Evaluación de Diputados (SECADI), el cual contempla los siguientes indicadores:

1. Vínculo permanente con representados
2. Gestiones ante instituciones de Gobierno
3. Transparencia (declaración 3 de 3)
4. Iniciativas y puntos de acuerdo
5. Trabajo en comisiones
6. Desempeño en el pleno
7. Asistencias
8. Atención a ciudadanos
9. Visitas a su distrito.

Los impulsores de esta iniciativa encuentran grandes ventajas en este Sistema. Para Manuel Guadarrama, del Instituto Mexicano de la Competitividad, “La rendición de cuentas que hagan mejorará la percepción de la ciudadanía del trabajo legislativo”. Por su parte, a nombre del Consejo Coordinador

³³ *Ibidem*, pp. 8-10.

Alejandro Romero Gudiño

Empresarial Fernando Coronel subrayó tres beneficios del Sistema: la profesionalización del legislativo, incentivos para la participación ciudadana y fomento de la transparencia.

Como da cuenta Don Sadot Sánchez Carreño, precedieron a esta iniciativa la Declaración tripartita del Senado, el INAI y organizaciones civiles, de un secretariado técnico destinado a establecer las normas internas; convenir la política de comunicación e identidad de la Alianza por el Gobierno Abierto (APA); generar la metodología para la elaboración de los Planes de Acción correspondientes con la implementación progresiva de los compromisos enmarcados en los 10 Principios de Parlamento Abierto; establecer entre las partes un cronograma de trabajo para el cumplimiento de los objetivos de la Alianza; y acordar el posicionamiento conjunto y la participación de la APA en el contexto de la Alianza para el Gobierno Abierto en México y a nivel internacional.

La LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados realizó para tal efecto un Seminario de Transparencia Legislativa el año 2016, dedicado a la construcción de un modelo de Parlamento Abierto³⁴.

Esta determinación es resultante de una ola que viene empujando desde hace años, pero los expertos han elevado sus reservas sobre la utilidad y pertinencia de estas métricas³⁵. Éstas pueden sintetizarse en que los criterios para la rendición de cuentas de los poderes Judicial y Legislativo son adaptados de la administración pública donde están más asentados, pero sus funciones no son comparables.

El Profesor Sánchez precisa que “La diferencia entre las denominaciones parlamento y cámaras federales obedece al modelo constitucional donde uno u otros órganos se originan. En el parlamentarismo el poder ejecutivo o primer ministro es electo por la asamblea parlamentaria, que es de elección popular directa; en tanto que en el presidencialismo tanto el órgano ejecutivo como los órganos legislativos son de elección popular directa”. Y continúa en una precisión conceptual determinante:

³⁴ Cfr. Sánchez, Sadot, “El Parlamento Abierto” en Romero A. y Bolaños L., *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas, tomo 3*, México, Cámara de Diputados, 2016, pp. 101-102.

³⁵ Luna, Issa, *op. cit.* pp. 14-17.

Teoría, evidencia y prospectiva de la Fiscalización y Rendición de Cuentas en México

“Esto no impide que la connotación de la palabra parlamento sea común a dichos modelos constitucionales y los trascienda. Es por ello que el concepto de parlamento sea asumido en este nuevo enfoque que ahora expongo a partir de sus funciones de control parlamentario o legislativo que, en esencia son las mismas, independientemente del modelo constitucional al que nos refiramos³⁶”.

Contextualmente también hay que vincular este proceso con la creación del Sistema Nacional Anticorrupción que, en palabras del Director de la Facultad de Derecho de la Universidad Anáhuac, Doctor Ricardo Sodi Cuellar: “En las últimas décadas, no obstante la evolución de los mecanismos constitucionales de control del poder, que posibilitan que casi todos los actos de los entes públicos puedan cuestionarse, las normas que rigen el control de la función pública con objeto de asegurar la actividad regular de los órganos y servidores que administran y ejercen recursos públicos se han mantenido estáticas y pocos servidores han sido sancionados³⁷”. Esta situación amerita repensar seriamente el diseño, alcance y efectividad de los mecanismos parlamentarios de control del poder que, entre otros, tienen que atajar la corrupción y la falta de integridad en el Sector Público.

Desde el punto de vista teórico hay un reduccionismo de la función parlamentaria en términos de productos legislativos, metodológicamente está la dificultad para convenir los indicadores pertinentes. Ambos problemas pueden quedar abarcados por una pregunta: ¿qué se tiene que evaluar para obtener una representación de la calidad del trabajo de un parlamento?

Para el objeto de este trabajo, la pregunta a responder será más precisa ¿Cuál debe ser el mecanismo idóneo para evaluar las funciones del Poder Legislativo, especialmente de la Cámara de Diputados y particularmente la que corresponde a fiscalización superior?

³⁶ Sánchez Sadot, *op. cit.* p. 83.

³⁷ Sodi, Ricardo y Eréndira Salgado, “Rendición de cuentas y combate a la corrupción hacia un nuevo marco regulatorio” en *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas tomo 2*, México, Cámara de Diputados, 2015, p. 48.

Alejandro Romero Gudiño

2. Precedentes de evaluación y rendición de cuentas parlamentaria.

Según Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo³⁸ “transparencia gubernamental se refiere a ‘una empresa, una organización o un gobierno cuando mantiene un flujo de información accesible, oportuna, completa, relevante y verificable’. Por el contrario, es ‘opaco’ cuando la información que sustenta, documenta o explica las acciones, procesos y decisiones de los actores gubernamentales es inexistente, incompleta, no verificable, poco oportuna, irrelevante, ininteligible o simplemente secreta”.

Con esta base podemos citar a Christopher Hood³⁹ para quien la transparencia se fundamenta en tres doctrinas que concurren. La primera trata de las normas de la administración pública de manera que el gobierno opere de forma conocida por el público sea clara y predecible. En segundo lugar, está la noción ética del gobierno, que condena toda forma de opacidad y donde la apertura es un incentivo para el buen comportamiento de los actores públicos⁴⁰. La tercera corriente valora el acceso a la información como una forma de tener una mejor interpretación de los fenómenos sociales y propiciar la acción colectiva⁴¹.

La transparencia es una expresión de la rendición de cuentas que trasciende las relaciones políticas de la modernidad y se adentra en las condiciones de la gobernanza postmoderna, en que los ciudadanos tienen una participación activa en la interpretación y solución de los problemas de interés público. Por ello la transparencia abarca al sector privado, al sector social e incluso tiene aplicación internacional y extraterritorial. Existe una visión sistémica de las interdependencias que se dan entre las diferentes instituciones y gobiernos, por lo que no es posible manejar la fiscalización sobre un mero reporte administrativo.

³⁸ Cejudo, Guillermo et. al. *La política de transparencia en México: instituciones, logros y desafíos*, México, CIDE, 2012. López Sergio, “La transparencia gubernamental” en *Cien ensayos para el centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tomo 2: Estudios jurídicos*, México, UNAM-Senado de la República, 2017, p. 279.

³⁹ Cfr. Hood, Christopher y David Heald, *Transparency: a Key to Better Governance?*, Nueva York, Oxford University Press, 2006, pp. 5-10.

⁴⁰ Véase la caracterización de actores relevantes desarrollada en Serrano, Jesús, *Ética en el Margen de las Políticas Públicas*, México, Cámara de Diputados, pp. 99-101.

⁴¹ Serrano, Jesús, *Las herramientas del gobierno y del ciudadano*, México, sin editorial.

Teoría, evidencia y prospectiva de la Fiscalización y Rendición de Cuentas en México

En contexto, es claro que, si se han delegado o redistribuido facultades, si se han concesionado o privatizado servicios y bienes públicos, entonces se tiene que rendir cuentas de una manera más amplia, compleja y transversal, esto rebasa con mucho los limitados alcances de la fiscalización tradicional y se mueve, como hemos sostenido, al horizonte de una rendición de cuentas política que debe sostenerse en sede legislativa.

La democracia contemporánea, ya no la democracia moderna como fue entendida y tematizada por los clásicos, será el marco de referencia para entender que tras la expansión del Estado de bienestar ha sido necesaria la focalización de los recursos públicos para que contribuyan de manera precisa en el bienestar de la sociedad, dinámica a la que se le ha denominado gestión pública (*public management*). En este enfoque no sólo interesa entender la forma en que se ejerció el gasto público, sino por qué se adoptó determinada decisión y qué efectos tuvo el gasto. Temas, que trascienden el enfoque contable para orientarse hacia la evaluación del desempeño. Con mayor acceso a la información y un mayor flujo de comunicación la sociedad se vuelve más crítica y está en mejores condiciones de ejercer un papel crítico y una oposición política sólida. Se recorre el proceso de *accountability* del hecho consumado, cada vez más a etapas previas para reclamar una forma de fiscalización *ex ante*, que ocurre mediante los mecanismos de apertura de información que ponen a disposición de la sociedad, de los especialistas, así como de los legisladores y otros interesados, medios para el análisis y la evaluación de las decisiones adoptadas por las autoridades y su implementación.

En lo que se refiere a la rendición de cuentas de la que es sujeto el Poder Legislativo, la Dra. Issa Luna Pla expone las grandes líneas de la evolución de la noción de apertura parlamentaria⁴².

En primer lugar, está el interés de ciertos grupos por influir en los procesos legislativos. En segundo lugar, está la idea de integridad que, aplicada a los legisladores, encuentra una expresión en el deber de informar.

⁴² Luna, Issa, *op. cit.*, pp. 5-8.

Alejandro Romero Gudiño

En este sentido, puede también citarse una oportuna reflexión del Dr. Ricardo Sodi: “Tratándose de reformas a la Constitución, sobre todo en temas sensibles como la fiscalización de los recursos públicos, ningún partido cede el protagonismo de la operación legislativa al adversario y menos aún admite, salvo crisis inminente, no poder participar en el diseño de la operación”⁴³.

Por otra parte, están dos corrientes de pensamiento encontradas. La primera defiende la necesidad de la secrecía en el proceso legislativo, como parte de la formación de acuerdos, pues una prematura exhibición de posturas daría pie a la ruptura y al debilitamiento del gobierno.

En el otro extremo Karl Schmitt defendía la apertura legislativa, especialmente respecto a las finanzas del Congreso, como una forma de defensa de la autonomía y equilibrio de poderes en su interior.

Empero, por encima de estos enfoques encontrados, la tendencia actual en favor de la apertura parlamentaria no puede ser mejor caracterizada como -en palabras de la Dra. Luna Pla- “el interés de un sector de organizaciones de la sociedad civil y *think tanks* por evaluar a los Congresos y extender las reglas de apertura bajo la premisa de que un Parlamento abierto es mejor, más ciudadano y confiable”⁴⁴.

En opinión de quien esto escribe, hay dos sutilezas que no deben quedar soslayadas. Una tiene que ver con que en realidad no se ha desarrollado una teoría política en que el Parlamento rinda cuentas a la ciudadanía, ya que éste fue creado y es reconocido como el órgano de representación popular y, por lo tanto, depositario él mismo de la rendición de cuentas.

Como he dicho anteriormente, las actuales condiciones de gobernanza han vuelto más complejo el desempeño y responsabilidades de los órganos legislativos, por lo que no puede mantenerse la vieja interpretación en que el Congreso es Soberano y, por lo tanto, no responsable de rendir cuentas. Pero existen grupos de interés que bien pueden aprovechar

⁴³ Sodi, Ricardo, “Epílogo” en Romero A., *Visión integral del Sistema Nacional de Combate a la Corrupción*, México, INACIPE, 2015, p. 589.

⁴⁴ Luna Issa, *op. cit.* p. 3.

Teoría, evidencia y prospectiva de la Fiscalización y Rendición de Cuentas en México

perversamente el ejercicio de rendición de cuentas como un mecanismo de control que afecte la independencia de los legisladores.

Como he mencionado anteriormente, bajo la premisa de gobernanza hay condiciones distintas para la rendición de cuentas. El Dr. Roberto Moreno Espinosa destaca las siguientes características en el proceso de gobernanza que define la relación sociedad y administración pública ⁴⁵:

- Dejar atrás las relaciones que se establecían con un Estado patrimonialista, autocrático y vertical.
- Democratización de la vida política y social, lo que se traduce en un nuevo protagonismo de la sociedad civil y sus grupos organizados.
- Modelos económicos más abiertos en lugar del viejo proteccionismo.
- Ampliación de las libertades democráticas modificando las relaciones sociales, económicas, políticas y culturales.

Entre los factores de rendición de cuentas con la gobernanza, según fueron identificados por el Dr. Roberto Moreno, pues “son prerrequisitos indispensables de parte de los gobiernos y las administraciones públicas para tender hacia la gobernanza, sin duda, la transparencia y la rendición de cuentas. Avanzar a la moderna gobernanza precisa de altas dosis de confianza de parte de la ciudadanía hacia sus gobiernos y, en general, hacia las dependencias, entidades y organizaciones de la sociedad civil que reciben recursos públicos” ⁴⁶.

La premisa de que la apertura entraña mejores resultados es una posición razonable pero que no es posible probar sin establecer los parámetros para la evaluación. Sin embargo, la segunda sutileza aparece cuando consideramos los criterios no reconocidos para la evaluación. Por ejemplo, se puede proponer

⁴⁵ Cfr. Roberto, Moreno, “Perfil contemporáneo de la administración pública y la gobernanza, en Roberto Moreno (coord.), *Administración pública y gobernanza en la segunda década del siglo XXI*, México, UAEM-IAPEM.

⁴⁶ Moreno, Roberto, “Gobernabilidad y gobernanza en la administración local”, en B. Lerner, R. Uvalle y R. Moreno (coords.), *Gobernabilidad y gobernanza*, México, IIS, IAPEM, 2012, pp. 456-457.

Alejandro Romero Gudiño

que más horas dedicadas a un debate legislativo que es televisado en vivo es mejor. Pero ¿si un debate legislativo toma 100 horas, es mejor que si toma 3 o incluso que se haya “planchado” mediante acuerdos entre los liderazgos de las fuerzas políticas representadas en las Cámaras, en un momento previo al debate televisado?

¿Es mejor una ley que haya resultado de 100 o de 3 horas de debate?

Las reglas de apertura pueden decir mucho sobre los procesos, con base en parámetros cuantitativos, pero el impacto sustantivo de la función parlamentaria es algo mucho más sutil y complejo como para que sea debidamente evaluado con aquellos criterios.

Volviendo a la reseña de la Dra. Luna, las evaluaciones que hacen “organizaciones y *think tanks*” utilizan metodologías cada vez más amplias y sofisticadas para “vigilar el trabajo legislativo y el presupuesto de los Congresos”, de estas iremos revisando sus aportes a continuación.

2.1 El desempeño legislativo en México.

Hay componentes propiamente cuantitativos en ello, pero los que tienen una importancia medular son aquellos en que se verifica el ejercicio de las facultades parlamentarias y estas no se miden cuantitativamente a pesar de que los instrumentos sean muy complejos y sofisticados.

Los instrumentos actuales consideran el presupuesto y los rubros en que se gasta, así como el perfil y trayectoria de el o la legisladora, su asistencia al Pleno y a las Comisiones, así como el número de iniciativas presentadas y el número de iniciativas que se votaron favorablemente.

Pero esta prolífica numeralia, alimenta, como lo ha hecho en el pasado, una inflación de iniciativas que tienen un escaso impacto y posiblemente no sean pertinentes, alimentando lo que Luis Carlos Ugalde denomina “saturación legislativa” y quedando la mayoría en lo que se ha denominado “la congeladora”, de dónde nunca van a salir.

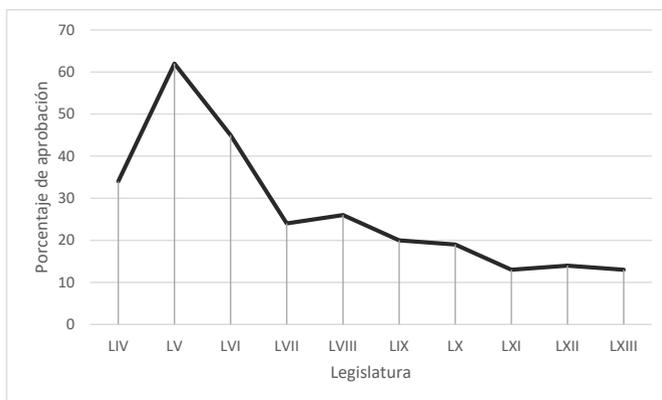
Teoría, evidencia y prospectiva de la Fiscalización y Rendición de Cuentas en México

Fue a raíz de que el PRI dejó de contar con la mayoría absoluta de las posiciones legislativas, el año 1997; dejando abierto lo que podría interpretarse como una etapa de contrapesos de poderes, que surgió entre algunos politólogos el interés por calificar la interacción entre Legislativo y Ejecutivo.

De ese momento data una primera métrica que se hacía dividiendo el número de iniciativas aprobadas sobre el número de iniciativas presentadas, como sinónimo de productividad, enfoque que propuso inicialmente el politólogo Jeffrey Weldon⁴⁷ (ilustrado en la figura 4).

El Dr. Luis Carlos Ugalde considera que este enfoque no es el más indicado. “Por ejemplo, los congresos cumplen una función de representación, y en ocasiones ese propósito puede contraponerse con el de producir leyes sin que algunas de ellas cuenten con la calidad suficiente. Por ello es importante evaluar el desempeño del Congreso mexicano en varias dimensiones para evitar juicios simplistas”⁴⁸.

Figura 4. Productividad de la Legislatura (Iniciativas aprobadas / Iniciativas presentadas)



Fuente: elaborado con base en *Integralia*, op. cit. p. 8.

⁴⁷ Weldon Jeffrey, “Poder Legislativo, tiempos de cambio” en *Este País*, abril, 2006. Disponible en internet http://archivo.estepais.com/inicio/historicos/181/6_propuesta6_el%20poder_weldon.pdf

⁴⁸ Ugalde Luis Carlos, *El desempeño legislativo en México*, México, Senado de la República, 2003. Disponible en internet <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3179/11.pdf>

Alejandro Romero Gudiño

Lo que Ugalde reconoce es que la construcción de acuerdos políticos es algo tan importante o más, inclusive, que la producción de leyes⁴⁹. Sin embargo, la figura 3 que define la “productividad de la Legislatura” expone cómo ha prevalecido el enfoque legislativo incremental, sin una seria reflexión sobre lo que cabe esperar de las funciones parlamentarias.

El Dr. Khemvirg Puente, por su parte, reconoce que “El estudio de la transparencia legislativa suele estar limitado al cumplimiento de las obligaciones legales en la materia. Los informes de cumplimiento de obligaciones suelen mostrar cómo se cumple con la ley, pero suelen ocultar cómo se abren o cierran las puertas de la actividad parlamentaria a los ciudadanos”⁵⁰.

Fernando Dworak del ITAM⁵¹ observa muy pertinentemente que la propia naturaleza del parlamento supone que su función no está destinada a la eficiencia, por las siguientes razones:

- Su carácter es plural y político, sus decisiones son colegiadas. “Se espera que cada grupo parlamentario tenga una posición distintiva y a menudo contrapuesta a los demás en cada asunto, de tal forma que cuanto se apruebe sea producto de la negociación para armar mayorías”⁵².
- Las decisiones no son producto de la idoneidad técnica, sino de su factibilidad política.
- Los procesos están orientados a la negociación y no al resultado. Por ello no existen parámetros únicos para la evaluación.
- El régimen parlamentario también supone un veto por lo que sólo prosperan aquellas iniciativas sobre las que hay acuerdo político, ello cambia las reglas de evaluación.

⁴⁹ *Idem.*

⁵⁰ Puente, Khemvirg, “Rendición de cuentas y transparencia legislativa subnacional en México (2010-2016)” en Luna I. *et. al.*, *op. cit.* p. 51.

⁵¹ Véase VV.AA., *Rendimiento institucional del Congreso en México*, México, Tirant lo Blanche, 2018.

⁵² Dworak, Fernando, “¿Se puede evaluar un órgano legislativo? Alcances y limitaciones al seguimiento de los trabajos de los congresos locales” en Martínez C. *et al.*, *La nueva actividad legislativa en el Senado de la República: hacia un parlamento abierto*, México, Senado de la República, 2017, p. 133.

Teoría, evidencia y prospectiva de la Fiscalización y Rendición de Cuentas en México

Según Mezey las legislaturas pueden clasificarse por la combinación de dos factores: el poder que tienen en la toma de decisiones, o sea, si rechazan o modifican iniciativas del Ejecutivo y el apoyo social es decir el prestigio social del que goza la legislatura con base en encuestas de opinión. No obstante, Ugalde apunta que es posible que haya legislaturas con gran sustento social, pero sin capacidad efectiva para acotar al Poder Ejecutivo (Tabla 5).

Tabla 5. Tipología de las Legislaturas según Mezey

		Apoyo Social	
		Mínimo	Máximo
Poder en la toma de decisiones	Mucho	Vulnerables	Activas
	Moderado	Marginales	Reactivas
	Nulo		Mínimas

Fuente. Ugalde, L.C. *El desempeño legislativo en México*, op. cit.
Con base en Mezey "Classifying Legislatures".

Ugalde recoge aportes de varios autores, como Mezey y propone la creación de un indicador más robusto que contemple los siguientes criterios⁵³:

- **Eficiencia:** Iniciativas votadas / iniciativas presentadas.
- **Influencia:** (Iniciativas aprobadas de los legisladores / aprobadas / totales) + (Iniciativas Ejecutivo modificadas / Iniciativas del Ejecutivo presentadas).
- **Transparencia:** Grado de conocimiento público de la forma como se asignan los recursos.
- **Apoyo popular:** Grado de satisfacción de los ciudadanos + Conocimiento del electorado de sus representantes
- **Congruencia política:** Proximidad entre el voto de los legisladores y los postulados y principios de su partido.

⁵³ Ugalde, op. cit., p. 187.

Alejandro Romero Gudiño

2.2 Reporte legislativo Integralia.

En la práctica el Dr. Ugalde se ha decantado por un modelo que evalúa los siguientes reactivos a través del *Reporte legislativo Integralia*:

- 1) Integración de los grupos parlamentarios en las cámaras
- 2) Tasa de aprobación: iniciativas presentadas vs. aprobadas
- 3) Dictámenes
- 4) Propositiones con punto de acuerdo
- 5) Comisiones ordinarias por cámara
- 6) Cumplimiento de obligaciones de comisiones ordinarias
- 7) Reuniones por comisión ordinaria
- 8) Iniciativas turnadas por comisión ordinaria
- 9) Número de comisiones especiales
- 10) Reuniones por comisión especial
- 11) Multiplicidad y traslape de comisiones
- 12) Presupuesto anual ejercido
- 13) Presupuesto ejercido por instancia
- 14) Costo mínimo anual de una comisión por tipo
- 15) Observaciones por parte de la ASF a las Cámaras
- 16) Recomendaciones por parte de la ASF a las Cámaras

En su más reciente reporte, número 8, correspondiente a la LXIII Legislatura⁵⁴, Integralia del Dr. Ugalde, se destacan estos resultados:

- Hay una desproporcionada irrupción de iniciativas que no cumplen con las condiciones necesarias para traducirse en leyes.
- El principal problema del Congreso mexicano es el deficiente funcionamiento de comisiones, ya que se identifica que este es un sistema burocratizado y abultado que alcanza el cumplimiento de sus funciones legales.
- Aunque hay avances en materia de transparencia, persiste la opacidad en el manejo de los recursos humanos y financieros.

⁵⁴ Integralia, *Reporte legislativo Integralia LXIII Legislatura número ocho 2015-2018*, agosto 2018. Documento en internet http://integralia.com.mx/pdf/ReporteLegislativo_VF.pdf

Teoría, evidencia y prospectiva de la Fiscalización y Rendición de Cuentas en México

2.3 Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa.

El Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa contempla 4 dimensiones: normatividad, labor legislativa, presupuesto y gestión administrativa, así como, atención y participación ciudadana⁵⁵.

México obtuvo en este índice las calificaciones que se aprecian en la tabla 6, obteniendo un promedio de 58% que lo coloca en un rango medio alto, el quinto lugar de la región:

Tabla 6. Transparencia Legislativa de América Latina 2016

	Norma- tividad	Labor del Congreso	Presupuesto y Gestión Adm.	Participa- ción, aten- ción y R.C.	Promedio
Argentina	57%	53%	27%	32%	42%
Bolivia	53%	34%	30%	62%	45%
Chile	53%	71%	61%	64%	62%
Colombia	56%	60%	55%	53%	56%
Costa Rica	54%	78%	79%	65%	69%
Ecuador	63%	46%	47%	73%	57%
Guatemala	52%	56%	56%	69%	58%
México	79%	50%	39%	65%	58%
Panamá	45%	38%	36%	58%	44%
Paraguay	44%	66%	53%	74%	59%
Perú	53%	48%	37%	63%	50%
R. Domini- cana	41%	40%	21%	47%	37%
Venezuela	38%	20%	7%	30%	24%

Fuente. Elaboración propia con datos de Transparencia Legislativa 2016. <http://indice.transparencialegislativa.org>

⁵⁵ Véase el último reporte, 2016. <http://indice.transparencialegislativa.org>

Alejandro Romero Gudiño

2.4 Modelo de evaluación de la Transparencia legislativa subnacional en México.

Recientemente se ha publicado un amplio Modelo para la evaluación de la transparencia legislativa, que ha sido resultado del trabajo liderado por el Dr. Khemvirg Puente quien, junto con la Dra. Luna, el Dr. Imer Flores y otros investigadores, ha derivado en un modelo que incluye 106 indicadores repartidos entre 10 variables, a saber⁵⁶:

- 1) Información general
- 2) Sistema electoral y de partidos
- 3) Procedimiento legislativo
- 4) Órganos de Dirección
- 5) Legisladores
- 6) Órganos legislativos internos
- 7) Transparencia administrativa (en la página de transparencia)
- 8) Publicaciones
- 9) Micrositio del órgano de fiscalización (contaduría mayor de hacienda, órgano de fiscalización, etcétera)
- 10) Retroalimentación, diseño e instrumentos avanzados

2.5 Evaluación del Desempeño de la Auditoría Superior de la Federación.

La Auditoría Superior de la Federación cuenta con un esquema operativo a través de dos macroprocesos:

- 1) Revisión de la cuenta pública
- 2) Seguimiento de acciones y fincamiento de responsabilidades

Articulado con base en cuatro aspectos temáticos: planeación, ejecución, seguimiento y gestión de recursos humanos.

De este insumo se desprende el Panorama de la Fiscalización Superior en México que consiste en una evaluación

⁵⁶ Puente, *op. cit.*, p. 47-73

Teoría, evidencia y prospectiva de la Fiscalización y Rendición de Cuentas en México

del desempeño de la función de fiscalización y la determinación del efecto o consecuencia de la acción fiscalizadora (Art 79, frac. II de la Constitución y artículo 81 fracción VII de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas vigente y art. 77 de la abrogada Ley del mismo nombre).

En este tenor, en la *Gaceta Parlamentaria* del 14 de agosto de 2015, se institucionalizaron los “Lineamientos para la Evaluación del Desempeño de la Fiscalización Superior y de la Acción Fiscalizadora”, lo que no tiene precedente en otros países.⁵⁷

El Panorama aborda dos rubros. El primero se concentra en procesos de:

- a) Planeación y programación
- b) Ejecución
- c) Seguimiento
- d) Gestión administrativa

El segundo rubro contempla el efecto que la fiscalización produce en la labor parlamentaria y sobre las entidades fiscalizadas y la consecuencia de las acciones promovidas por dicha entidad.

Los indicadores para evaluar el desempeño de la función de fiscalización de la ASF son 20 y los indicadores para la evaluación del efecto y consecuencia de la acción fiscalizadora de la ASF son 24 (tablas 7 y 8). La premisa metodológica para la evaluación del efecto es que la acción de fiscalización debe resultar en una mejora en la calidad de la labor parlamentaria y desempeño de los entes fiscalizados; en tanto que la premisa para la evaluación de la consecuencia, consiste en que la promoción de acciones debe ser eficiente, eficaz y con calidad para mejorar el desempeño organizacional, funcional y procedimental de los funcionarios y entes fiscalizados.

El Panorama resultó en dos ediciones para los años 2015 y 2016 pero, a raíz de la publicación de una nueva Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, que amplía las facultades de fiscalización de la ASF y su obligación de

⁵⁷ Ortiz, Jorge, *Panorama de la fiscalización en México, 2015*, México, Cámara de Diputados-CVASF-UEC, 2016.

Alejandro Romero Gudiño

rendir informes a la Cámara se hizo imperativa una adecuación de los indicadores de desempeño. Por tal motivo, la Comisión de Vigilancia de la ASF acordó crear un grupo de trabajo bajo la coordinación del Dip. Manuel J. Clouthier Carrillo para revisar el sistema de indicadores. De este grupo resultó un nuevo esquema que se compone de 56 indicadores en total, repartidos en las dimensiones de Planeación (11), Ejecución (5), Seguimiento (2), Gestión administrativa (5), Áreas de riesgos (7) e Indicadores de Desempeño que se componen de Indicadores de efecto o consecuencia de la acción fiscalizadora (23) e Indicadores en relación a denuncias penales (3). Actualmente la Unidad de Evaluación y Control de la CVASF sigue trabajando en la adecuación de este sistema.

Los indicadores actualizados para 2017-18 serán aplicados para el proceso de fiscalización de la cuenta pública 2016, salvo los indicadores con relación a denuncias penales que se implementarán hasta el año 2019.

Tabla 7. Indicadores para la Evaluación del Desempeño de la ASF

Dimensión	Evaluación del Desempeño	
Variable	Proceso de Planeación	
	2015-2016	2017-2018
I. Porcentaje de ingresos finalizados	I. Porcentaje de ingresos fiscalizados	I. Porcentaje de ingresos fiscalizados
II. Porcentaje de gasto fiscalizado del Sector Público Presupuestario	II. Porcentaje de gasto fiscalizado	II. Porcentaje de gasto fiscalizado
III. Porcentaje de gasto a otros Conceptos fiscalizados	III. Porcentaje de gasto federalizado fiscalizado	III. Porcentaje de gasto federalizado fiscalizado
IV. Porcentaje de gasto federalizado fiscalizado	IV. Porcentaje de programas presupuestarios fiscalizados	IV. Porcentaje de programas presupuestarios fiscalizados
V. Porcentaje de programas presupuestarios fiscalizados	V. Porcentaje de recursos transferidos por participaciones federales fiscalizados	V. Porcentaje de recursos transferidos por participaciones federales fiscalizados
VI. Porcentaje de entes fiscalizados	VI. Porcentaje de deuda pública fiscalizada con garantía federal	VI. Porcentaje de deuda pública fiscalizada con garantía federal
VII. Porcentaje de municipios y demarcaciones territoriales fiscalizadas	VII. Porcentaje de entes fiscalizados	VII. Porcentaje de entes fiscalizados
VIII. Porcentaje de auditorías de regularidad	VIII. Porcentaje de municipios y demarcaciones territoriales fiscalizadas	VIII. Porcentaje de municipios y demarcaciones territoriales fiscalizadas
IX. Porcentaje de auditorías de desempeño	IX. Porcentaje de auditorías de regularidad	IX. Porcentaje de auditorías de regularidad
	X. Porcentaje de auditorías de desempeño	X. Porcentaje de auditorías de desempeño
	XI. Auditorías del ejercicio fiscal en curso	XI. Auditorías del ejercicio fiscal en curso
Variable	Proceso de Ejecución	
X. Porcentaje de variación en las auditorías programadas	XII. Porcentaje de variación en las auditorías programadas	XII. Porcentaje de variación en las auditorías programadas

Teoría, evidencia y prospectiva de la Fiscalización y Rendición de Cuentas en México

XI. Porcentaje de Auditorías de Desempeño ejecutadas respecto a las planeadas XII. Porcentaje de Auditorías de Regularidad ejecutadas respecto a las planeadas	XIII. Porcentaje de modificación en las auditorías programadas XIV. Porcentaje de Auditorías de Desempeño ejecutadas respecto a las planeadas XV. Porcentaje de Auditorías de Regularidad ejecutadas respecto a las planeadas XVI. Porcentaje de auditorías realizadas por despachos externos
Variable	Proceso de Seguimiento
XIII. Porcentaje de cumplimiento en los tiempos de ley de los pronunciamientos por parte de la ASF XIV. Porcentaje de cumplimiento en los tiempos de ley de la formulación de los Pliegos de Observaciones XV. Porcentaje de cumplimiento en los tiempos de Ley de la emisión de las Promociones de Responsabilidades Administrativas Sancionatorias (PRAS) XVI. Porcentaje de cumplimiento en los tiempos de ley de las resoluciones del procedimiento del Financiamiento de Responsabilidades Resarcitorias	XVII. Porcentaje de cumplimiento en los tiempos de ley de los pronunciamientos por parte de la ASF XVIII. Porcentaje de cumplimiento en los tiempos de ley de las resoluciones del procedimiento del Financiamiento de Responsabilidades Resarcitorias
Variable	Proceso de Gestión del Recurso Humano / Gestión Administrativa
XVII. Rotación laboral del personal de la ASF XVIII. Número de horas promedio de capacitación de la ASF XIX. Calificación promedio del Programa Anual de Capacitación de la ASF	XIX. Porcentaje de servidores públicos de la ASF incorporados al SFC XX. Rotación laboral del personal de la ASF XXI. Número de horas promedio de capacitación de la ASF
XX. Porcentaje de cobertura del Programa Anual de Capacitación	XXII. Calificación promedio del Programa Anual de Capacitación de la ASF XXIII. Porcentaje de cobertura del Programa Anual de Capacitación
Variable	Áreas de riesgos
	XXIV. Porcentaje de gasto fiscalizado del sector salud (IMSS e ISSSTE) XXV. Porcentaje de gasto fiscalizado del sector Defensa Nacional (SEDENA y SEMAR) XXVI. Porcentaje del gasto federalizado del sector agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y alimentación (SAGARPA) XXVII. Porcentaje del gasto federalizado del sector desarrollo social

Alejandro Romero Gudiño

	XXVIII. Porcentaje del gasto federalizado del fondo de aportaciones para la nómina educativa y gasto operativo (FONE)
	XXIX. Porcentaje del gasto federalizado de Petróleos Mexicanos
	XXX. Porcentaje del gasto federalizado en las asociaciones público-privadas (APP's)

Fuente: Elaboración propia con datos de Ortiz Jorge, *Panorama de la fiscalización en México, 2015*, México, Cámara de Diputados-CVASF-UEC, 2016 y de Oficio CVASF/LXIII/ST-116/2018 del 3 de abril de 2018.

Tabla 8. Indicadores para la Evaluación del Efecto o Consecuencia de la Acción Fiscalizadora

Dimensión	Indicadores de efecto o consecuencia de la acción fiscalizadora	
Variable	Indicadores de efecto o consecuencia de la acción fiscalizadora	
	2015-2016	2017-2018
I. Percepción de los Legisladores sobre la Auditoría Superior de la Federación	I. Percepción de los entes auditados sobre el desempeño de la ASF	I. Utilidad de la información de la ASF en la labor legislativa
II. Percepción de los grupos de interés sobre el impacto y utilidad de la ASF	II. Personal Técnico que conocen los informes de la ASF	II. Recomendaciones para la conformación del PEF
III. Porcentaje de Diputados Federales que conocen los Informes de la ASF	III. Personal Técnico que conocen los informes de la ASF	III. Porcentaje de Comisiones que emiten opinión sobre el Informe del Resultado
IV. Personal Técnico que conocen los informes de la ASF	IV. Porcentaje de Diputados Federales que utilizan información de la ASF en la elaboración de iniciativas de Ley	IV. Porcentaje de recomendaciones procedentes
V. Porcentaje de Diputados Federales que utilizan información de la ASF en la elaboración de iniciativas de Ley	V. Personal Técnico que utiliza información de la ASF para la Dictaminación	V. Porcentaje de recomendaciones al desempeño procedentes en la Administración Pública Federal
VI. Personal Técnico que utiliza información de la ASF para la Dictaminación	VI. Porcentaje de Acciones de Control Parlamentario de Diputados Federales que refieran información de la ASF	VI. Porcentaje de recomendaciones al desempeño procedentes en otros entes
VII. Porcentaje de Acciones de Control Parlamentario de Diputados Federales que refieran información de la ASF	VII. Porcentaje de Diputados Federales que utilizan información de la ASF en el Proceso Presupuestario	VII. Porcentaje de solicitud de aclaraciones por auditoría ejecutada
VIII. Porcentaje de Diputados Federales que utilizan información de la ASF en el Proceso Presupuestario	VIII. Personal Técnico que utilizan información de la ASF en el Proceso Presupuestario	VIII. Propuestas de Reforma y modificaciones legislativas
IX. Personal Técnico que utilizan información de la ASF en el Proceso Presupuestario	IX. Porcentaje de Comisiones que emiten opinión sobre el Informe del Resultado	IX. Porcentaje de pliegos de Observaciones por auditoría ejecutada
X. Porcentaje de Comisiones que emiten opinión sobre el Informe del Resultado		X. Porcentaje de pliegos de observaciones por auditoría ejecutada a gasto federalizado
		XI. Porcentaje de Promociones de responsabilidad administrativa por auditoría ejecutada

Teoría, evidencia y prospectiva de la Fiscalización y Rendición de Cuentas en México

XII. Porcentaje de recomendaciones procedentes	XII. Porcentaje de Promociones de responsabilidad administrativa por auditoría ejecutada a gasto federalizado
XIII. Porcentaje de recomendaciones al desempeño procedentes en la Administración Pública Federal	XIII. Porcentaje de promociones de responsabilidad administrativa por auditoría ejecutada a participaciones federales
XIV. Porcentaje de recomendaciones al desempeño procedentes en otros entes	XIV. Porcentaje de sanción por faltas administrativas graves
XV. Porcentaje de solicitud de aclaraciones por auditoría ejecutada	XV. Porcentaje de sanción por faltas administrativas no graves
XVI. Pliegos de Observaciones por auditoría ejecutada	XVI. Porcentaje de promociones de responsabilidad administrativa derivadas de pliegos de observaciones
XVII. Pliegos de Observaciones en el gasto federalizado por auditoría ejecutada	XVII. Porcentaje de pliegos de observaciones por auditoría ejecutada a participaciones federales
XVIII. Recomendaciones por auditoría ejecutada	XVIII. Informes de presunta responsabilidad administrativa admitidas
XIX. Promoción de Responsabilidades Administrativas Sancionatorias por auditoría ejecutada	XIX. Informes de presunta responsabilidad administrativa procedentes
XX. Promoción de Responsabilidades Administrativas Sancionatorias al gasto federalizado por auditoría ejecutada	XX. Tasa de retorno de la ASF
XXI. Porcentaje de promoción de Responsabilidades Administrativas Sancionatorias derivadas de los Pliegos de Observaciones	XXI. Porcentaje de recuperaciones operadas respecto al monto determinado
XXII. Tasa de retorno de la ASF	XXII. Porcentaje de recuperaciones operadas respecto al monto fiscalizado
XXIII. Porcentaje de recuperaciones operadas respecto al monto determinado	XXIII. Porcentaje de recomendaciones por auditorías ejecutadas
XXIV. Porcentaje de recuperaciones operadas respecto al monto fiscalizado	
Variable	Indicadores en relación a denuncias penales
2015-2016	2017-2018
	XXIV. Indicador para medir el diseño y ejecución del Plan de Acción 2018-2019 de la ASF de mejora de desempeño en el ámbito de las denuncias penales
	XXV. Indicador para medir la calidad de expedientes técnicos; dictámenes técnicos y denuncias penales
	XXVI. Indicador para medir la coadyuvancia de la ASF con el Ministerio Público

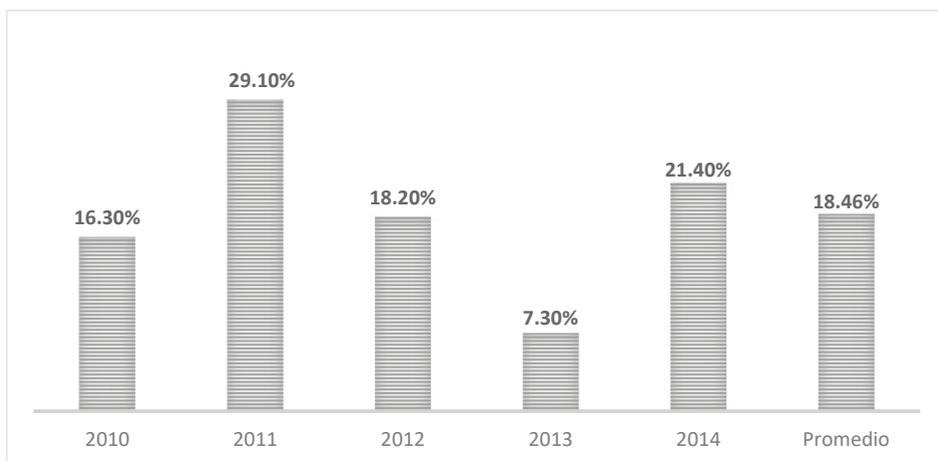
Fuente: Elaboración propia con datos de Ortiz Jorge, *Panorama de la fiscalización en México, 2015*, México, Cámara de Diputados-CVASF-UEC, 2016 y de Oficio CVASF/LXIII/ST-116/2018 del 3 de abril de 2018.

Alejandro Romero Gudiño

En lo que se refiere al proceso de planeación, la evaluación del desempeño practicada por la UEC pone de manifiesto que hay un crecimiento sostenido de la cobertura del gasto y de los entes públicos que son sujetos de fiscalización por parte de la Auditoría Superior de la Federación.

En la última evaluación disponible, correspondiente a 2016, se encontró que 92.5% de los legisladores conocen los informes que produce la ASF. A su vez, en promedio 18.4% de las Comisiones en la Cámara de Diputados han hecho llegar observaciones respecto al Informe del Resultado de la Fiscalización Superior, lo que da cuenta de una importante área de oportunidad para un mejor aprovechamiento de los productos de la ASF (Figura 5).

Figura 5. Porcentaje de comisiones que emiten opinión sobre el informe del resultado de la fiscalización superior de la cuenta pública



FUENTE: Elaboración propia, con datos de A. Romero y J. Ortiz, *Panorama de la Fiscalización Superior en México 2016*, México, Cámara de Diputados-CVASF-UEC, 2017.

El sistema de evaluación por indicadores de desempeño de la fiscalización superior se encuentra en una fase de mejora por parte de la Dirección de Evaluación del Desempeño de la

Teoría, evidencia y prospectiva de la Fiscalización y Rendición de Cuentas en México

Unidad de Evaluación y Control a cargo del Mtro. Eric Suzán Reed y del Dr. José Adrián Cruz.

2.6 Indicadores Parlamentarios de la CVASF.

Una contribución no sólo original, sino muy prometedora es la que se titula *Dictamen académico de calidad con aplicación de indicadores parlamentarios del Informe de Gestión de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados* que ha sido un trabajo del Doctor Khemvirg Puente, Coordinador del Centro de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y el Dr. Roberto Moreno, Presidente de la Academia Internacional de Ciencias Político Administrativas y Estudios de Futuro y profesor de la Universidad Autónoma del Estado de México.

Se trata de un esfuerzo promovido por el entonces Presidente de la CVASF, Dip. Luis Maldonado, para evaluar el trabajo de la Comisión integrada en la LXIII Legislatura.

Los autores identificaron trece aspectos vertebrales del papel de la Comisión estructurados mediante una operacionalización de variables que se ajusta a un esquema basado en dos dimensiones, 7 variables y 26 indicadores (tabla 9):

Tabla 9. Indicadores Parlamentarios de la CVASF

Dim.	Variable	Indicadores
Institucionalización Legislativa	Límites institucionales	1) Permanencia/estabilidad 2) Simetría burocrática 3) Jurisdicción exclusiva 4) Poderes extensivos
	Complejidad organizacional	5) Tamaño 6) Especialización 7) Periodicidad de reuniones
	Formalidad y universalidad de procedimientos	8) Reglas de funcionamiento
	Parlamento abierto	9) Transparencia 10) Participación ciudadana 11) Innovación en el uso de tecnologías 12) Integridad y responsabilidad parlamentarias

Alejandro Romero Gudiño

Desempeño sustantivo	Desempeño legislativo	13) Atención a asuntos turnados a la Comisión
	Desempeño administrativo	14) Designaciones y nombramientos
	Desempeño sobre el control y la fiscalización	15) Marco legal para la fiscalización y el control parlamentario 16) Acuerdos políticos para la integración y funcionamiento de la Comisión 17) Relación entre la Comisión y la ASF 18) Vínculo con la sociedad civil 19) Recursos e infraestructura 20) Cooperación internacional 21) Sustantividad de los trabajos de la Comisión 22) Formalización de los trabajos de la Comisión 23) Cooperación con la ASF y la Cámara de Diputados 24) Mejora en la eficiencia y control financiero, prestación de servicios públicos y en el desempeño de la administración pública. 25) Seguimiento de las recomendaciones de la Comisión. 26) Control parlamentario efectivo

Fuente: Khemvirg Puente y Roberto Moreno, *Dictamen académico de calidad con aplicación de indicadores parlamentarios* del Informe de Gestión de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados.

Los autores de la evaluación recomendaron redimensionar e impulsar para la siguiente y próximas legislaturas, las premisas sentadas en la LXIII Legislatura, “transitando a escenarios que hagan efectivo que a través de la fiscalización superior, el control parlamentario y la rendición de cuentas estemos en posibilidades de caminar y tender puentes hacia una democracia avanzada y un desempeño más elevado de las instancias gubernamentales”⁵⁸.

El dictamen general de los especialistas es que “Consideramos que con base en el conjunto de actividades, procesos, programas y especialización lograda por la Comisión, está en condiciones adecuadas para dictaminar aspectos y cuestiones tan trascendentes como la fiscalización y la rendición de cuentas”⁵⁹.

⁵⁸ Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, *Memoria de Gestión de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación 2015-2018*, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación LXIII Legislatura. México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2018. p. 180.

⁵⁹ *Idem*.

Teoría, evidencia y prospectiva de la Fiscalización y Rendición de Cuentas en México

A su vez, entre sus recomendaciones se encuentran las siguientes:

- Se sugiere que la Comisión elabore una planeación estratégica de largo plazo que incluya todos los ámbitos de responsabilidades, que recupere la experiencia positiva tanto de la UEC como de la propia ASF. La promoción y ampliación de la participación ciudadana a través del micrositio de la Comisión, iniciando por publicar material informativo sobre las mesas de diálogo que se realizan.
- Sobre la accesibilidad del micrositio de la Comisión se recomienda ampliarlo, incluir más información e incluir redes sociales, sobre todo referente a los mecanismos de contraloría social, así como disponer de las plataformas de interacción que permiten contar con retroalimentación y, de esa forma, avanzar en la rendición de cuentas de la propia Comisión.
- Es necesario mejorar la transparencia de los procesos de designaciones: el micrositio de la Comisión únicamente ofrece el listado de candidatos a titulares de organismos internos con ligas que contienen los expedientes respectivos. No obstante, para consultar el procedimiento se debe recurrir a otras fuentes, como es el micrositio de la Comisión de Transparencia y Anticorrupción, en el que se le destina un apartado exclusivo, el cual incluye una ruta crítica para la dictaminación de la lista de candidatos y diversos acuerdos de las comisiones unidas.
- El nivel de especialización alcanzado por los cuadros adscritos a la Comisión da como resultado un perfil de alto nivel, tanto por los cursos de actualización tomados, como por los posgrados adquiridos y estancia posdoctoral cubierta, a lo que se suma la producción investigativa inherente a dichos posgrados y otros requerimientos de la Comisión, así se sientan las bases para perfilar un servicio profesional de carrera especializado, el cual sugerimos sea promovido por la siguiente legislatura.
- La CVASF ha emprendido una tarea investigativa de relevancia que se concreta en una serie de publicaciones

Alejandro Romero Gudiño

especializadas en materia de fiscalización, corrupción, control parlamentario y transparencia, las cuales contemplan un rigor académico notable, revisten originalidad y realizan aportaciones de trascendencia de gran utilidad y aplicación, tanto en la función pública como en el ámbito académico, por lo que es conveniente que se alojen en un solo portal para que tengan mayor accesibilidad por parte del público interesado.

- La Comisión ha promovido publicaciones valiosas y de prestigio, sin embargo, el acceso no resulta fácil. De hecho, muchas de estas publicaciones se difunden desde la página de la UEC, en lugar de la Comisión. Se sugiere trabajar un solo portal en donde se puedan identificar por año o temática.
- Ante la productividad investigativa de la Comisión, sugerimos se evalúe la pertinencia de gestionar el ingreso del órgano técnico de ésta (la UEC), al Registro Nacional de Instituciones y Empresas Científicas y Tecnológicas (RENIECYT) del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), toda vez que cuenta con el personal de apoyo con un perfil de alto nivel para soportar tal solicitud.

3. Modelo de rendición de cuentas de funciones parlamentarias.

Habiendo expuesto la naturaleza de las funciones parlamentarias es posible exponer un modelo comprehensivo de indicadores que se distinga por dos razones. Una, es la distinción de la rendición de cuentas del parlamento en comparación con la de los otros dos Poderes de la Unión y, dos, que abarque las tres dimensiones de las funciones parlamentarias⁶⁰.

La figura 6 presenta un modelo de rendición de cuentas parlamentaria en la que aparece por encima de todo la noción de *accountability* que se divide en dos planos, el político y el administrativo.

⁶⁰ Vale la pena puntualizar que, si Sartori enuncia una cuarta función de legitimación, ésta no corresponde a una actividad del parlamento, sino a un efecto de su adecuado funcionamiento.

Teoría, evidencia y prospectiva de la Fiscalización y Rendición de Cuentas en México

O'Donnell considera que verticalmente es la ciudadanía la que califica el desempeño gubernamental mediante el voto. Durante algunos años se consideró que el sistema constitutivo de las Cámaras en México limitaba esta forma de rendición de cuentas pues no existía la reelección inmediata, con base en la reforma a los artículos 59, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 2014, será posible a partir de la Legislatura LXIV la reelección inmediata de los legisladores. Algunos de los politólogos que han incursionado en el modelo de evaluación de la productividad legislativa consideran que la reelección era deseable para darle eficacia a la evaluación, pero esa visión tiene que trascenderse, pues políticamente hay grandes implicaciones que no se limitan a la posibilidad del refrendo electoral.

La transparencia es una condición necesaria para que pueda darse la sanción política al desempeño parlamentario, ahora bien, considero que el factor temporal tiene que tomarse en cuenta para distinguir una transparencia *ex ante* y durante. La función legislativa requiere de la construcción de acuerdos políticos previos, la justificación de una intervención necesaria con características determinadas. Este trabajo puede darse mediante tres vías: la exposición ante los medios de comunicación, el informe técnico de los equipos de asesoría y el debate de los legisladores.

Políticamente tiene que informarse, durante la construcción y conclusión del acuerdo político; durante la votación, inclusive; de las razones por las que los legisladores han optado por una solución determinada.

En estos dos momentos no se excluye, sino por el contrario, se espera la presencia de demandas sociales y políticas de sectores interesados que expongan sus argumentos en el proceso legislativo, con lo que la representación tiene que verse reflejada en la atención que den los legisladores a estas demandas. En este caso, tanto lo que se exponga a través de los medios de comunicación, como la realización de foros consultivos en los que el lobby tenga un espacio equiparable al de grupos sociales representativos permite que se satisfaga este plano de la rendición de cuentas.

Alejandro Romero Gudiño

La sanción electoral ocurre *a posteriori* y preserva la independencia que requieren los legisladores para el cumplimiento de su trabajo.

Por otra parte, está la rendición de cuentas administrativa que tiene que hacer el Poder Legislativo como ejecutor de funciones administrativas o, por ser más precisos, como administrador de recursos públicos. En ese caso entra el cumplimiento de las disposiciones legales correspondientes para el ejercicio y acreditación contable del gasto, que tiene que ser refrendada mediante la auditoría pública.

La autoridad auditora no es otra sino aquella que dispone de esas facultades por la Ley y dispone de las capacidades de sanción que aplicará, en su caso.

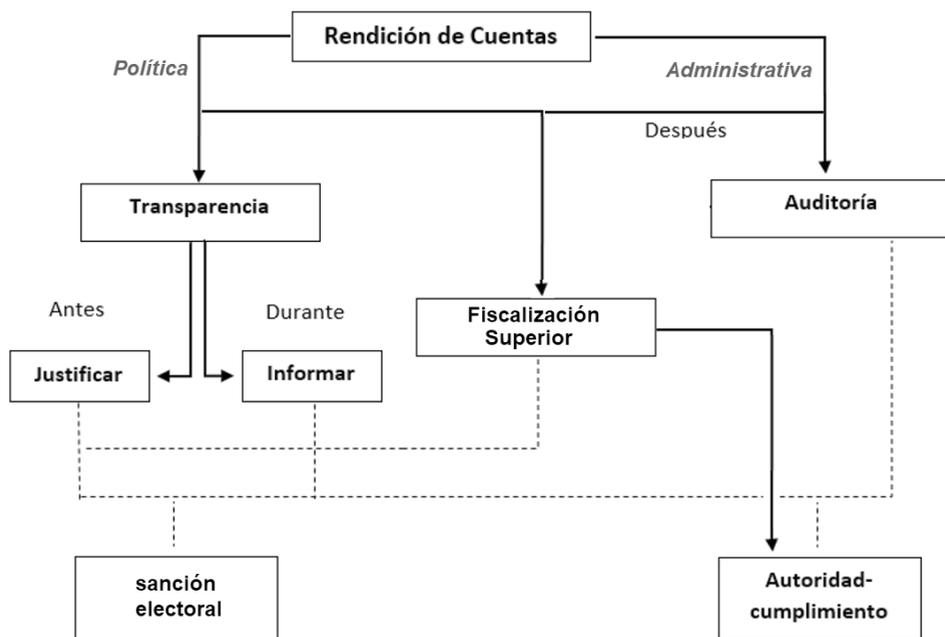
Recuérdese que la tercera función es la de control del poder, la cual es eminentemente política por lo que toca al parlamento, pero, en el modelo Westminster de fiscalización superior⁶¹, también es una función administrativa de control que es facultad de la Cámara de Diputados de acuerdo con los artículos 74 y 79 de la Constitución a través de la Auditoría Superior de la Federación, quien, en su momento, entregará los informes anual y parciales a la Cámara de Diputados que mandata la fracción II del Artículo 79.

Esta función compartida da lugar a dos vertientes sancionatorias de la fiscalización superior, una política y otra administrativa (*accountability* horizontal, vertical y diagonal).

⁶¹ Se reconocen tres modelos para la Fiscalización Superior, el más extendido es el llamado Westminster, en que el Parlamento tiene el poder de auditar al gobierno a través de un organismo independiente dedicado a tal fin (85 PAÍSES). En segundo lugar, está el modelo de Tribunal de Cuentas que está constituido como una autoridad jurisdiccional con capacidad para imponer sanciones (70 países), existe, por último, un modelo menos extendido llamado de Consejo, que se asemeja al Westminster, pero tiene una presidencia colegiada (42 países). Según datos de Romero Alejandro, Control Parlamentario... (*op. cit.*) p. 244, el modelo que mejores resultados arroja en términos de control y confianza es el de Consejo, seguido por el Westminster, dejando en último lugar al modelo de Tribunal.

Teoría, evidencia y prospectiva de la Fiscalización y Rendición de Cuentas en México

Figura 6. La rendición de cuentas parlamentaria



Fuente. Elaboración propia.

Disponiendo de esta estructura de la rendición de cuentas parlamentaria, distribuida entre las tres funciones sustantivas que le son propias, es posible hacer una presentación del modelo de evaluación parlamentaria que integra los esfuerzos muy importantes realizados hasta el momento, pero de manera comprehensiva y más pertinente a la naturaleza y funciones de la Cámara (ver figura 6).

La eficiencia administrativa no es el único o último principio que debe regir la rendición de cuentas parlamentaria. ¿Cuál debe ser, entonces, el objetivo de un sistema de evaluación parlamentaria? Nos parece que en atención a la naturaleza política éste podría ser la construcción de confianza en las instituciones del Estado. Este mismo es el foco que parece tener la evaluación que hace Latinobarómetro de las democracias⁶².

⁶² Véase Romero, Alejandro, "Capital social y combate a la corrupción" en *Revista internacional en ciencias del estado y de gobierno* de próxima aparición.

Alejandro Romero Gudiño

A su vez, la razón por la que la creación de confianza en las instituciones debe ser tenida como principio de este género de rendición de cuentas es que se traduce en fortalecer la democracia. Un parlamento que cumple todas sus funciones de manera ordenada y adecuadamente es uno que contribuye por ese solo hecho a la democracia fuerte y dinámica.

Ello ocurre indirectamente, en cuanto que el parlamento forma parte de una encrucijada de la que O'Donnell da cuenta con gran acierto. Pues, además de ejercer funciones de creación legislativa como parte de un sistema de poderes divididos, hace un enlace entre la diversidad política de la sociedad y el control del poder.

A la luz de estos principios, con respecto al Sistema de Evaluación de Diputados (SECADI), de reciente creación, hay que decir que no puede quedar reducido o al menos no es suficiente una evaluación de individuos, pues en un ente colegiado, el desempeño colectivo o agregado es intrínseco a lo que se tiene que evaluar, de ahí la necesidad de crear un mecanismo de evaluación complejo que recoja la multidimensionalidad de las funciones parlamentarias.

Los modelos para la evaluación que se han presentado anteriormente nos mueven a dos conclusiones: en primer lugar, que cada uno de ellos se refiere a algunas funciones parlamentarias, es decir, no existe un mecanismo amplio o general para la evaluación de todas las funciones parlamentarias. Vale la pena puntualizar ciertamente, que es difícil disponer de un solo instrumento que abarque una amplitud de funciones, por lo que sería conveniente que los instrumentos de evaluación indiquen en su nomenclatura, cuál es la dimensión de las funciones parlamentarias que evalúan y que los académicos y público identifiquen esta delimitación, para no confundir la parte con el todo.

En segundo lugar, hay que reconocer lo que aportan los distintos instrumentos a nuestra disposición. Los primeros reportes legislativos, como los de Weldon y Ugalde, aunque eran limitados, en la medida en que fueron pioneros abrieron perspectivas, suscitaron el reconocimiento de la necesidad de la evaluación parlamentaria y abrieron camino a versiones

Teoría, evidencia y prospectiva de la Fiscalización y Rendición de Cuentas en México

más completas como las que arroja actualmente el Reporte Integralía que se aprecia como un instrumento maduro, bien fundamentado y con una clara lectura de lo que contienen las funciones parlamentarias.

Por su parte, tanto el Índice Latinoamericano de Transparencia como el Modelo para la evaluación de la transparencia legislativa y el reporte *Open Parliaments*⁶³ que ha sido resultado del trabajo impulsado por organismos internacionales de la sociedad civil y por reconocidos académicos como el Dr. Khemvirg Puente, la Dra. Issa Luna, el Dr. Imer Flores, entre otros, han identificado tanto los avances que han hecho ambas cámaras, como aquellas áreas de oportunidad en cuanto a la información pública que deben arrojar los órganos legislativos en nuestro país. En ese sentido, además de identificar los factores que se tienen que atender, su trabajo ha permitido integrar una agenda para la rendición de cuentas parlamentaria.

Por lo que se refiere a los indicadores para la Evaluación del Desempeño de la Auditoría Superior de la Federación y los Indicadores Parlamentarios de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación (CVASF) tenemos, para el caso mexicano, el primer mecanismo para la rendición de cuentas de la función de control parlamentario. Ningún otro mecanismo toca esta dimensión, aunque, del cuadro 11 puede apreciarse que de hecho hay más funciones de control parlamentario que no están siendo evaluadas, puesto que ésta se circunscribe al control por medio de la fiscalización superior.

Al respecto, en el libro *Control Parlamentario de la Fiscalización y Agenda para la Política de Combate a la Corrupción* me he esforzado por documentar la relación que existe entre la calidad de las instituciones de fiscalización superior, el binomio SAI-PAC⁶⁴, y la fortaleza de las instituciones que suscita confianza entre la ciudadanía. De este esfuerzo resultaron el Índice de Fiscalización y Control Parlamentario (IFCP) y el Índice de Fortaleza Institucional y Confianza Ciudadana (IFICC) que recogen fuentes de información correspondientes a 201 países integrantes de INTOSAI y 76 variables de corte económico, social

⁶³ Bohorquez, Eduardo, *et. al.*, *Open Parliaments, Results and Expectation*, México, Transparencia Mexicana, 2015.

⁶⁴ Romero, Alejandro, *Génesis...*, *op. cit.* pp. 101ss.

Alejandro Romero Gudiño

e institucional. De este trabajo resultaron más de doce hallazgos, que prueban la ventaja que tiene un sistema de fiscalización que rinde cuentas al parlamento y la trascendencia que tiene ello en la constitución de la confianza ciudadana. México tiene la calificación previsible conforme al valor que le corresponde en ambos índices⁶⁵, por lo que se puede afirmar que las instituciones de fiscalización y control parlamentario van por la ruta correcta.

Asimismo, con la llegada de los Indicadores de la CVASF tenemos en conjunto un sistema para evaluar el funcionamiento del mencionado binomio SAI-PAC, como se le conoce internacionalmente, es decir, de la entidad de fiscalización superior y la comisión parlamentaria dedicada a dar valor político a los informes de auditoría.

Estos indicadores recogen una vasta experiencia internacional y la experiencia de los especialistas en estos temas, pero son de hecho un producto original y único, creado para la evaluación de las instituciones de nuestro país, por lo que constituye en toda justicia, un aporte innovador y único.

A continuación, me permito exponer una síntesis de lo que considero que deberá abarcar un mecanismo de rendición de cuentas parlamentaria, que se construye a partir del marco constitucional vigente (presentado en la figura 6) y que recoge los aportes entregados por los distintos esfuerzos que en nuestro país han hecho una contribución tan significativa para el ejercicio efectivo de esta rendición de cuentas. Presento, asimismo las dimensiones variables e indicadores que considero tendrán que tomarse en cuenta como base para este sistema amplio de evaluación de las funciones parlamentarias en México.

3.1 Funciones de Representación.

1. Sistema electoral y de partidos

1.1 Integración de los grupos parlamentarios en las cámaras

1.2 Legisladores

1.3 Órganos legislativos internos

⁶⁵ Romero, Alejandro, *Control Parlamentario de la Fiscalización y Agenda para la Política de Combate a la Corrupción*, México, Cámara de Diputados y coeditores, pp. 227-252. Valores de México: IFICC=6.55, IFCP=7.84.

Teoría, evidencia y prospectiva de la Fiscalización y Rendición de Cuentas en México

2. Vinculo permanente con representados

- 2.1 Gestiones ante instituciones de Gobierno
- 2.2 Atención a ciudadanos
- 2.3 Visitas a su distrito
- 2.4 Información general

3. Información

- 3.1 Transparencia administrativa (en la página de transparencia)
- 3.2 Publicaciones
- 3.3 Micrositio del órgano de fiscalización (contaduría mayor de hacienda, órgano de fiscalización, etcétera)
- 3.4 Asistencias

3.2 Funciones Legislativas.

4. Procedimiento legislativo

- 4.1 Desempeño en el pleno
- 4.2 Tasa de aprobación: iniciativas presentadas vs. aprobadas
- 4.3 Dictámenes
- 4.4 Proposiciones con punto de acuerdo

5. Funcionamiento de Comisiones

- 5.1 Comisiones ordinarias por cámara
- 5.2 Cumplimiento de obligaciones de comisiones ordinarias
- 5.3 Reuniones por comisión ordinaria
- 5.4 Iniciativas turnadas por comisión ordinaria
- 5.5 Número de comisiones especiales
- 5.6 Reuniones por comisión especial

3.3 Funciones de Fiscalización

6. Rendición de cuentas sobre recursos públicos de la Cámara

- 6.1 Transparencia (declaración 3 de 3)
- 6.2 Presupuesto anual ejercido
- 6.3 Presupuesto ejercido por instancia
- 6.4 Costo mínimo anual de una comisión por tipo

Alejandro Romero Gudiño

- 6.5 Observaciones por parte de la ASF a las Cámaras
- 6.6 Recomendaciones por parte de la ASF a las Cámaras

7. Rendición de cuentas sobre recursos públicos de la Cámara

- 7.1 Planeación
- 7.2 Ejecución
- 7.3 Seguimiento
- 7.4 Gestión de Recursos Humanos

8. Rendición de cuentas sobre recursos públicos de la Cámara

- 8.1 Efecto
- 8.2 Consecuencia

9. Indicadores de Control Parlamentario

- 9.1 Institucionalización legislativa
- 9.2 Desempeño sustantivo del control y la fiscalización

Conclusión

Al término de este texto quiero exponer una prospectiva para el futuro de la rendición de cuentas parlamentaria que recoge las enseñanzas académicas aquí expuestas, el dinamismo político de México y América Latina, así como las experiencias en evaluación parlamentaria que tienen que reforzarse a través de la reflexión jurídica.

El análisis teórico de la rendición de cuentas que nos ha legado Guillermo O'Donnell manifiesta lo profundo e importante que es identificar los distintos planos en que el parlamento cumple la función de rendición de cuentas, ya sea como sujeto obligado o como garante. La integración del modelo complejo ayudará no sólo a comprender mejor al Poder Legislativo, sino al cumplimiento de sus funciones.

Empero, también hay que ser cuidadosos a la hora de establecer un mecanismo de evaluación parlamentaria, toda vez que debe ser el propio sistema jurídico el que de sustento a los criterios a evaluar. En otras palabras, no son los avances

Teoría, evidencia y prospectiva de la Fiscalización y Rendición de Cuentas en México

teóricos un fundamento suficiente o único para la identificación de los criterios a evaluar, sino que, propiamente debe ser la definición constitucional la que determine los organismos a evaluar, así como las dimensiones y variables a considerar.

Ciertamente puede ser que exista una desactualización del texto constitucional y los más recientes avances teóricos por lo que, antes de pretender imponer criterios de evaluación inconducentes, hay que aprovechar lo que la Dra. Mora-Donatto denomina “evaluación legislativa” que consiste en hacer “una revisión de los efectos y áreas de oportunidad que deja la legislación vigente y que pueden y deben derivar en nuevas adecuaciones legislativas.”⁶⁶

En una publicación de CIJUREP de la Universidad Autónoma de Tlaxcala he tenido oportunidad de referirme a la importancia que tiene el control parlamentario y el por qué es necesario fortalecerlo⁶⁷. Ahora, a la luz de los resultados que van arrojando los distintos esfuerzos a favor de la rendición de cuentas parlamentaria se hace más clara la contribución que tiene este tipo de evaluación.

Por una parte, permite identificar si hay congruencia entre la normatividad vigente y el funcionamiento de los órganos parlamentarios, por otra, permite ir pulsando el cumplimiento en áreas específicas y, como debe ser la regla en estos casos, ir adoptando acciones para la mejora en el desempeño. Sin embargo, hay muchas funciones parlamentarias que son de naturaleza propiamente política y por ello no son susceptibles de una medida o la imposición de un criterio rígido para su evaluación. Como he dicho anteriormente, no se puede decir que un debate parlamentario de 30 horas sea mejor que uno de 3, solo pensando en la duración.

Aquí propongo en primer lugar adoptar un criterio amplio de rendición de cuentas parlamentaria que abarque el conjunto de funciones que la Constitución confiere a los distintos órganos legislativos en nuestro país. En segundo lugar, invito a reconocer

⁶⁶ Mora-Donatto, Cecilia y Elia Sánchez Gómez, *Teoría de la Legislación y Técnica Legislativa*, UNAM-IIJ-Congreso del Estado de Tamaulipas, México 2012, p. 63 ss.

⁶⁷ Romero, Alejandro, “Necesario fortalecer la efectividad de la fiscalización superior mediante el control parlamentario” en *CIJUREP, Textos Jurídicos y Políticos*, Año 4, Núm. 4, enero-junio de 2016, Universidad Autónoma de Tlaxcala, p. 71.

Alejandro Romero Gudiño

el gran valor que tiene la fiscalización como mecanismo de control político del parlamento, pues no está circunscrito o limitado a la sanción de malas conductas observadas, sino al cuestionamiento permanente de la dirección y resultados que van teniendo las políticas públicas de cara al mandato político recibido por las autoridades, lo que he denominado, “dar valor agregado a los informes de fiscalización”⁶⁸.

Esta conciencia hace parte de un nuevo paradigma para la rendición de cuentas legislativa.

Igualmente este nuevo paradigma reconoce la importancia que tiene la gobernanza pública como parte de la atención de los asuntos públicos, haciendo por ello indispensable incorporar la participación de la ciudadanía y de diferentes actores interesados en el proceso de rendición de cuentas, tema del que he podido disertar en otro momento, destacando la contribución que hace esta práctica en gobernanza a la construcción de confianza en las instituciones⁶⁹.

Por último, en este nuevo paradigma también hemos aprendido que es muy importante, más aún, es indispensable hacer sinergia entre la academia y el sector público. El ejercicio más sólido y completo para la evaluación de la función de control parlamentario ha resultado de la aplicación de indicadores que desembocan en un dictamen conclusivo y propositivo, como es el caso de los indicadores para la evaluación de la CVASF que disponen, por primera vez, del Dictamen Académico de Puente y Moreno, quienes trabajaron concienzudamente con los integrantes de la Comisión y de la Unidad de Evaluación y Control para la selección y calificación de los conceptos evaluados en dicho informe, de los que aquí se ha dado cuenta.

Este trabajo colaborativo entre la academia y el Sector Público representa una gran contribución si se le compara con el producto que resulta de un criterio unilateral, teórico o convencional, al que falta reconocer el trasfondo jurídico y la interpretación que hacen los responsables de su implementación en el Poder Legislativo.

⁶⁸ Romero, Alejandro, *Génesis*, *op. cit.* p. 61

⁶⁹ Romero, Alejandro, “Capital social”, *op. cit.*

Teoría, evidencia y prospectiva de la Fiscalización y Rendición de Cuentas en México

Este cumplimiento contribuirá a recuperar el prestigio social del trabajo parlamentario en México y dotará de mayores poderes a las entidades y funciones de fiscalización y control de la corrupción.

Con la revisión que he hecho, a lo largo de este trabajo, de las diferentes contribuciones que al paso de los años han ido aportando diferentes especialistas y colectivos, se puede decir que descubrimos que ya se ha avanzado mucho en la definición de un modelo para la evaluación legislativa, lo que falta es integración y coordinación entre las distintas dimensiones del quehacer parlamentario en un modelo completo, del que me he permitido adelantar lo que considero debe incluirse como mecanismo de rendición de cuentas de las funciones parlamentarias.

CAPÍTULO III

SISTEMAS PARA LA FISCALIZACIÓN Y EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO

1. Introducción.

Hablar de corrupción en México es mucho más que una moda, es un mandato social que ha ido creciendo y se ha ido traduciendo, tanto en reformas legales, como en un andamiaje adecuado para responder eficazmente a esta problemática.

La opinión pública está muy sensible y tiende a sentir que las cosas han llegado demasiado lejos y que ya no tiene remedio. Pero la corrupción no puede ser tratada como un asunto de moda, ni tampoco como un destino fatal, por eso prefiero hablar de un sistema de integridad que de un sistema anticorrupción, porque esta última denominación alude a una nación corrupta, lo que no corresponde a la realidad de nuestro país.

Por otra parte, como bien sabemos, la corrupción ha sido un tema adoptado por el Gobierno de la República y por los partidos políticos para ir formando una agenda pública, junto con diferentes organizaciones sociales, entidades académicas y líderes de opinión. Tras las elecciones de julio de 2018, el nuevo Gobierno sitúa entre sus prioridades el combate a la corrupción, éste ha sido el mandato mayoritario del electorado nacional.

La agenda anticorrupción no es un asunto meramente doméstico, pues es compartida ampliamente a nivel internacional y mucho se está estudiando y promoviendo para que se adopten medidas más contundentes de combate a esta práctica, como muestran estos ejemplos:

Del 18 al 22 de abril de 2017 se celebró en París la Semana de la Integridad (*Integrity Week*) de la OCDE. El tema general del evento era el sobre costo agregado para el comercio que representa la corrupción. Pero el evento también sirve de alojamiento para otros encuentros más específicos como la reunión del grupo de trabajo sobre integridad en los negocios de los países de Oriente Medio y norte de África (MENA-OECD), la Cuarta reunión de la fuerza de tarea contra el comercio ilícito, el Simposio europeo

Alejandro Romero Gudiño

de ética y gobernanza, el encuentro de funcionarios de alto nivel dedicados a la integridad y la red anticorrupción de Europa del este y central.

Se aprovechó dicho evento para presentar avances del estudio convenido con esa institución sobre el “Sistema Nacional de Fiscalización de México: contribución para una mejor rendición de cuentas, integridad y transparencia”.

Atendiendo a un enfoque analítico comparativo, la OCDE está realizando una extensa investigación de normas y prácticas internacionales de vanguardia. El propósito de la revisión de la OCDE, realizada con la ASF, es identificar fortalezas y retos del Sistema Nacional de Fiscalización en su conjunto, y aplicar la experiencia de buenas prácticas internacionales para ayudar así a lograr avances en la legislación secundaria para la implementación de las reformas.

A principios de mayo de 2016, se realizó otro significativo evento, el Congreso Anticorrupción de Londres (London Anti-corruption Meeting 2016). Se generó una gran expectativa después de que, en un momento previo a la inauguración, el Primer Ministro británico dijo a la Reina Isabel y al Arzobispo de Canterbury que recibirían a: “los líderes de países fantásticamente corruptos”.

El incidente podría haberse omitido, pero fue objeto de un posicionamiento del mandatario nigeriano Muhammadu Buhari quien dijo muy acertadamente que la corrupción es como el monstruo de Hidra, esa serpiente de mil cabezas, que no distingue entre naciones desarrolladas y emergentes. Propuso la creación de un mecanismo para rastrear el dinero que pasa de naciones saqueadas a los países ricos, como señaló Gabriel Guerra, pasa a los bancos, los mercados inmobiliarios, las bolsas de valores y el comercio de artículos de lujo en las economías centrales⁷⁰.

En el evento participó el reconocido politólogo Francis Fukuyama. En sus reflexiones sobre la corrupción planteó que en el mundo actual, donde la democracia se ha extendido como forma de gobierno, lo que distingue a los países es el compromiso

⁷⁰ Guerra, G., “La corrupción somos todos”, El Universal, México, 16 de mayo, 2016.

Teoría, evidencia y prospectiva de la Fiscalización y Rendición de Cuentas en México

por asegurar que la clase dirigente no aproveche sus posiciones para enriquecerse en lugar de servir al público.

Fukuyama también conecta la corrupción moderna con lo que llama neopatrimonialismo, es decir, apropiarse de un cargo público como una forma de adueñarse de las rentas que puede producir. Otra forma estructural es el patronazgo o clientelismo. Una forma de relación basada en el intercambio de favores, generalmente entre actores desiguales.

En el combate a la corrupción, Fukuyama observa varias generaciones de políticas de combate a la corrupción: La primera generación corresponde a las iniciativas de profesionalización y servicio civil de carrera, pero su límite radicaba en la concentración de la función de vigilancia en el mismo poder; la segunda generación propone la autonomía de los cuerpos anticorrupción, con un relativo éxito. Una tercera generación, en la que nos encontramos, es la que se basa en la transparencia y la rendición de cuentas con una amplia participación social, pero, un éxito significativo no podrá alcanzarse sin un “compromiso político”.

En fecha reciente el Dr. Diego Valadés aprovechó el Diario Reforma para pedir un “exorcismo jurídico”. Se refiere al hecho de que la corrupción es un fenómeno tan complejo que excede al marco represivo que busca contrarrestarla. Según explica, hay un problema estructural, consistente en un “sistema representativo sin facultades efectivas de control político, de un régimen de gobierno con poderes muy concentrados, de una justicia asimétrica, de un duro caciquismo local y de un servicio civil precario, entre otros factores, por lo que no se puede esperar que el castigo de las desviaciones individuales sea una solución suficiente”.⁷¹

Sobre estos temas, en mi libro encontrarán que comparto puntos de vista con el Dr. Valadés⁷². Quiero además subrayar la relación inversa que encuentra él, entre democracia y corrupción: los diez países con mejores estándares democráticos figuran entre los trece de menor corrupción, mientras que los diez últimos en la lista democrática aparecen entre los treinta

⁷¹ Valadés, Diego, “Exorcismos jurídicos”, *Reforma*, 10 de mayo de 2016.

⁷² Romero, Alejandro, *Visión integral del Sistema Nacional Anticorrupción*, PGR-U. Anáhuac-INACIPE, México, 2015, p. 41-156

Alejandro Romero Gudiño

más afectados por la ilegalidad. Esta evaluación coincide puntualmente con la que ha formulado Fukuyama.

México está en sintonía con la preocupación compartida internacionalmente de que la corrupción es un problema importante, que requiere soluciones urgentes y sistémicas, locales, nacionales y globales. El proceso de reformas anticorrupción no parte de cero, ya que siempre se han tenido mecanismos de control de la corrupción⁷³, está en sincronía con estos procesos de escala internacional. Con esta visión, a continuación, expondré algunas de las características de la Reforma Constitucional y mis propuestas para fortalecer el Sistema Nacional de Combate a la Corrupción a través de la figura de control parlamentario de la fiscalización superior, es decir, centraré mi atención en uno de los pilares del Sistema.

Esta disposición resulta de una definición de la corrupción, que la considera resultado de tres factores: discrecionalidad, esto es, la existencia de facultades amplias y la posibilidad de desviar la actuación del servidor público, falta de limitaciones o cortapisas legales, ya sean lagunas o ausencia de sanción, así como la ausencia de rendición de cuentas.⁷⁴

2. La reforma anticorrupción.

Con relación al Sistema Nacional Anticorrupción concurren varias reformas constitucionales y legales. Entre ellas, la de disciplina fiscal, que surge en virtud de que la Auditoría Superior de la Federación ha detectado que varios estados y municipios de la República se han endeudado basándose en las participaciones federales de ejercicios futuros. Esta problemática concitó el interés y preocupación de las diferentes fuerzas políticas que elevaron una iniciativa presentada por legisladores del PRI, PAN, PRD, PVEM, MC, PT y NA; por lo que se debatió acerca de la necesidad de generar un compromiso de disciplina fiscal, el cual fue sellado con la reforma constitucional publicada el 26 de mayo de 2015, en materia de disciplina financiera de entidades federativas, municipios y Distrito Federal, a fin de

⁷³ Romero, Alejandro, *Génesis, evolución y retos de la fiscalización superior en México*, México, Cámara de Diputados, CEDIP, 2016.

⁷⁴ Klitgaard, R., *Controlando la corrupción. Una indagación práctica para el gran problema de fin de siglo*, Buenos Aires, Ed. Sudamericana, 1998, p. 26.

Teoría, evidencia y prospectiva de la Fiscalización y Rendición de Cuentas en México

regular su endeudamiento, bajo la premisa de que “el Estado debe velar por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero”. Por ello, se establece que el Congreso de la Unión tiene facultad de aprobar anualmente los montos de endeudamiento y éstos deberán incluirse en la Ley de Ingresos; además, el Ejecutivo federal le informará anualmente sobre el ejercicio de dicha deuda.

El 7 de febrero de 2014, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las reformas y adiciones a diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia, entrando en vigor el día 8 del mismo mes y año.

La reforma, dentro de sus principales objetivos, contiene el principio de publicidad, enfocado a que la transparencia y rendición de cuentas no se constriñe únicamente a transparentar la gestión pública, sino que se extiende a aquellas personas que reciben y ejercen recursos públicos, para lo cual se establece que toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos constitucionalmente autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, será pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional (Artículo 6, Apartado A, fracción I).

Asimismo, contempla que los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias y funciones, preservando sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos (Artículo 6, Apartado A, fracción I).

Con la reforma en comento se crea un órgano garante, a saber, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), con autonomía constitucional, especializado, imparcial, colegiado,

Alejandro Romero Gudiño

responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y protección de datos personales.

Finalmente, el 26 de febrero de 2015, ocurrió en la Cámara de Diputados la aprobación del paquete de reformas constitucionales para crear el Sistema Nacional Anticorrupción, con 409 votos a favor, 24 en contra y 3 abstenciones, publicada en el Diario Oficial de la Federación y destacada mediante solemne acto de promulgación el 27 de mayo de 2015 en el Palacio Nacional por el Presidente de la República acompañado por representantes de todos los poderes y sectores políticos.

Esta reforma comprendió 14 artículos de la Constitución, atañe a los tres Poderes y los tres niveles de gobierno, creando virtualmente cinco subsistemas: Control de los recursos públicos; Coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno; Prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas; Persecución y sanción de hechos de corrupción; y, Fiscalización Superior.

Las características del Sistema, conforme a la Reforma Constitucional han sido analizadas pormenorizadamente por varios autores⁷⁵ y a la fecha de redacción de este texto está muy avanzada la discusión de las diversas iniciativas presentadas por parte de Legisladores de los diferentes partidos políticos, representados tanto en la Cámara de Diputados como en la Cámara de Senadores e incluso una iniciativa ciudadana conocida como “Ley 3 de 3”.

La necesidad de establecer bases para la rendición de cuentas en condiciones de gobernanza es lo que ha dado pie a que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), un referente internacional ineludible, recomiende una infraestructura ética⁷⁶, trascendiendo con ello la reducción de la ética a pautas de conducta. La infraestructura es la objetivación y organicidad de la ética de conformidad con el PUMA (*Public*

⁷⁵ Huacuja, S., y Merino, S. “El sistema nacional anticorrupción: ¿un Prometeo comunicado el ígneo don de la esperanza o un Sisifo afanándose en la culminación imposible?” en *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas, tomo 2*, Cámara de Diputados CVASF-UEC, México, 2015; Romero, Alejandro, *Visión integral del Sistema Nacional de Combate a la Corrupción*, INACIPE, México, 2015; Ehrman, R., “Notas sobre el nuevo Sistema Nacional de Fiscalización” en *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas, tomo 2*, Cámara de Diputados-CVASF-UEC. 2015.

⁷⁶ UMA, *Ethics in the Public Service Current Issues and Practice*, OCDE, 1996. Véase. Klitgaard Robert, *Controlling Corruption*, Berkeley, University of California Press, 1988.

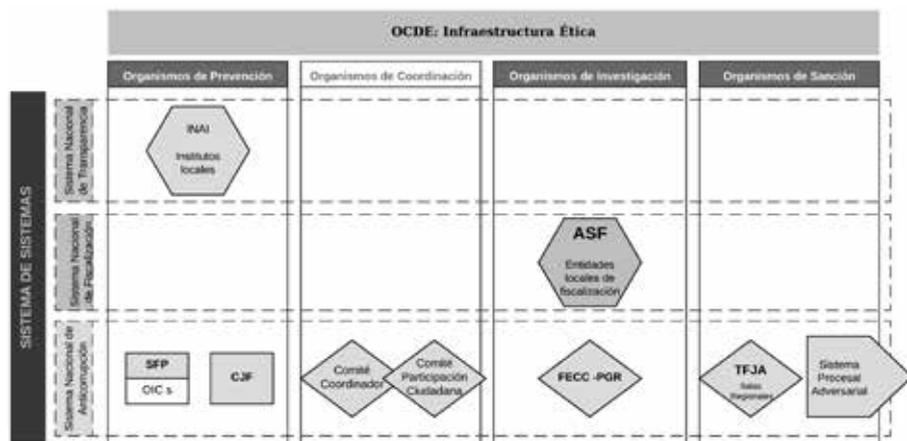
Teoría, evidencia y prospectiva de la Fiscalización y Rendición de Cuentas en México

Management Committee) de la OCDE, que acuñó la noción de infraestructura ética en 1996, como piedra angular de una estrategia general. En abril de 1998 el Consejo de la OCDE adoptó la *Recomendación sobre el mejoramiento de conducta ética en el servicio público*⁷⁷, por ello es posible y necesario defender un programa de valores en el servicio público y de ética en las políticas públicas⁷⁸.

Justamente es este modelo el que encontraremos en el diseño del Sistema surgido de la reforma constitucional publicada el 18 de julio de 2015. El constituyente permanente ha creado el así llamado Sistema Nacional Anticorrupción, aunque yo prefiero la denominación “combate a la corrupción”, porque me parece que “anticorrupción” supondría una nación o una sociedad corrupta en conjunto y no hay tal.

En la siguiente figura podemos identificar los componentes del Sistema Nacional Anticorrupción atendiendo a la lógica de la infraestructura ética recomendada por la OCDE:

Figura 7
Componentes del SNAC



Fuente: Elaboración propia.

⁷⁷ OCDE, *Trust in Government: Ethics Measures in OCDE Countries Renforcer L'éthique dans le service public: Les mesures des pays de l'OCDE*, París, OCDE, 2000. (trad. Español: *Confianza en el Gobierno Medidas para fortalecer el marco ético en los países de la OCDE*) <http://www.oecdbookshop.org/get-it.php?REF=5LMQCR2K7JLP&TYPE=browse>, p. 32.

⁷⁸ Cfr. Serrano, Jesús, *La naturaleza ética de las políticas públicas*, México, Universidad Pontificia de México, 2001.

Alejandro Romero Gudiño

La necesidad de una mayor colaboración y coordinación entre los actores se tiene que entender en esta visión de lo multifactorial, es decir, lo complejo, lo compuesto de muchas partes que deben articularse, la idea de un sistema que produce resultados no cuando una parte funcione bien, sino sólo, cuando todas sus partes tengan un óptimo desempeño.

En el siguiente apartado expondré a grandes rasgos, cuál es el origen, en qué consiste el control del poder, cómo se implementa el control parlamentario y de qué manera fortalece una de las vertientes del sistema, la de fiscalización superior.

3. Reformas para promover el control parlamentario en México.

De acuerdo con la información disponible de los organismos de fiscalización integrantes de la INTOSAI, la inmensa mayoría rinden informes a sus parlamentos y ello no depende de si son o no autónomos respecto del mismo. El 60% de los EFS autónomos, rinden un informe al parlamento. El 25% en cambio no están obligados a emitir informes, lo que puede resultar más difícil de aceptar si se pretende una institución capaz de cuestionar y evidenciar el uso o abuso que se dé a los recursos públicos y los programas sociales. Por su parte, el 80% de los EFS que ostentan el carácter de autónomos, entregan informes a sus parlamentos y sólo el 3% no emiten informes obligatorios.

Aunque la INTOSAI acumula una existencia de más de 60 años, el desarrollo de los organismos de fiscalización superior en el mundo, el dotarles de independencia y fortalecer su mandato para ejercer la auditoría sobre los recursos públicos es una tarea que se ha configurado recientemente. No habría que quedarse en una visión local, toda vez que los últimos cambios en la materia datan, en nuestro país, de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (2000) y la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (2009). Se da la impresión de que es la denominada “transición a la democracia” y la mayor competencia político-electoral lo que orilla a modificar el marco legal a fin de otorgar a la oposición un más estrecho control sobre el gobierno.

Si las entidades de fiscalización superior (EFS) tienen un puesto estelar en el escenario, no menos importante en este

Teoría, evidencia y prospectiva de la Fiscalización y Rendición de Cuentas en México

proceso de fiscalización y rendición de cuentas, lo tienen los PAC y los congresos. Un primer aspecto es ubicar el papel del PAC y del EFS en un contexto más amplio que llamaremos el manejo de las finanzas públicas, al interior del cual se identifica una cadena de fiscalización y rendición de cuentas que liga sus actividades a otros actores.

Gracias a la Reforma Constitucional en materia de combate a la corrupción, la Auditoría Superior de la Federación puede iniciar la fiscalización a partir del primer día hábil del ejercicio fiscal siguiente y entregarán progresivos informes individuales.

Además de la inmediatez del proceso de fiscalización, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece también la obligación de que el Ejecutivo Federal entregue informes trimestrales que contengan información relativa a la situación económica, la deuda pública y las finanzas públicas.

Toda esta información queda a disposición de las Comisiones de la Cámara de Diputados, las cuales cuentan así con insumos necesarios para analizar, programar y presupuestar con base en los resultados concretos, con lo que es posible realizar mejoras al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para la aprobación por el Pleno de la Cámara de Diputados. En el esquema prevaleciente estos datos no se están incorporando al proceso de elaboración presupuestal. Se trata de una propuesta que he venido haciendo, en el sentido de pasar de un esquema lineal entrada-proceso-salida, a uno cíclico, en el que, como verdadero sistema, haya retroalimentación⁷⁹. Es por eso que los parlamentos deben estar atentos a la evolución fiscal de sus estados.

Un mayor desarrollo institucional en México no puede dejar a la Cámara de Diputados al margen de jugar un papel determinante en el control de las finanzas públicas y de ocuparse sistemáticamente del análisis y monitoreo de los indicadores clave para solicitar al ejecutivo las adecuaciones conducentes en el ejercicio del gasto sobre la marcha.

Así podemos redondear la reflexión a la que hemos aludido, esto es, la importancia que el sistema de fiscalización

⁷⁹ Romero, Alejandro, *Génesis, evolución y retos de la fiscalización superior en México*, México, Cámara de Diputados, CEDIP, 2016, pp. 149-150.

Alejandro Romero Gudiño

superior deje de ser un instrumento reactivo, circunscrito a la persecución de los comportamientos despegados a la norma o a la inconsistencia contable. Es más trascendente y determinante que la fiscalización evolucione a ser un instrumento prospectivo que contribuya a un mejor diseño y administración de las finanzas públicas.

Es en ese terreno donde la fiscalización superior todavía no ha rendido los impactos requeridos. Si los presupuestos anualmente se van desviando de lo programado y, sin embargo, no se corrigen oportunamente para reestablecer los equilibrios macroeconómicos, entonces la auditoría se está perdiendo en las cuentas pequeñas y desprotegiendo las macrofinanzas del Estado.

Conclusiones.

- 1) El combate a la corrupción tiene que ser una política de Estado y no una moda pasajera o un tema de ocasión. Con este carácter se entiende que el combate efectivo a la corrupción tenga que ser un factor para el avance democrático y social del país.
- 2) La actual agenda de gobernanza supone que el combate a la corrupción es una condición estructural y funcional indispensable para asegurar la efectividad de los gobiernos para la satisfacción de las necesidades y expectativas sociales.
- 3) En los últimos años, México ha adoptado un conjunto de reformas del más alto nivel para crear nuevas estructuras destinadas a una mejor gobernanza. Se trata de reformas constitucionales que han ganado un amplio soporte político de las diferentes fuerzas representadas en el Congreso y entre la misma sociedad civil. Estas estructuras buscan salvaguardar y promover la transparencia, el uso responsable de los recursos públicos, la rendición de cuentas y, particularmente, la sanción y prevención de la corrupción.
- 4) El sistema creado, no sólo responde a las demandas de la sociedad mexicana, sino que corresponde a los estándares

Teoría, evidencia y prospectiva de la Fiscalización y Rendición de Cuentas en México

- internacionalmente aceptados para las mejores prácticas en cuanto a fiscalización superior.
- 5) La autonomía de la entidad superior de fiscalización es un objetivo que supera con creces el criterio de INTOSAI, que exige la independencia entre el órgano fiscalizador y los entes fiscalizados. Por ello, en México la agenda pendiente en esta materia no es estructural, sino funcional. La mayoría de los países integrantes de INTOSAI establecen que la entidad superior de fiscalización rinda cuentas ante el parlamento.
 - 6) Un mejor funcionamiento de la Auditoría Superior de la Federación requiere de una mejor articulación con la Comisión parlamentaria que recibe sus informes y que los analiza, esto es, la Comisión de Vigilancia y la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.
 - 7) Esta articulación tiene que verse en conexión con la oportunidad y celeridad con la que se genera información y se analiza para reaccionar, evitando afectaciones al presupuesto público, sancionando las conductas inadecuadas y retroalimentando el proceso presupuestal.
 - 8) El control parlamentario de la fiscalización superior es un mecanismo de control político y, a la vez, jurídico, por ello corresponde a lo que Stapenhurst denomina “*accountability diagonal*”, es decir, una mezcla entre el mandato social que impone unas responsabilidades políticas a los altos funcionarios y un control jurídico administrativo de cumplimientos formales y materiales de los programas y objetivos de la política pública.
 - 9) Dar valor agregado al informe de la Cuenta Pública, supone oportunidad y la vinculación entre el presupuesto y el informe. Esto no lo puede realizar un órgano que está más orientado a la verificación del cumplimiento y la sanción del incumplimiento, sino un órgano de tipo político que sea capaz de orientar los objetivos de la política pública y ejercer, en representación de la sociedad, un papel de crítica e interpelación al Ejecutivo.
 - 10) La sociedad tiene que involucrarse más para que los resultados del sistema anticorrupción rindan los efectos que se esperan de él.

Alejandro Romero Gudiño

- 1) Existen perspectivas halagüeñas respecto a la efectividad del sistema dada su complejidad y articulación, porque corresponde a un mayor compromiso de la sociedad civil y porque recoge la experiencia internacional que, a lo largo de varias décadas, permite ir identificando los mecanismos más eficaces para lograr abatir la corrupción y tener una mejor funcionalidad de los órganos de fiscalización.

CAPÍTULO IV PROSPECTIVA PARA LA ASF

Tras la reforma constitucional que creó el Sistema Nacional Anticorrupción (2015) y la subsecuente publicación de las Ley General del Sistema, así como la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (2016) se refrendó el estatuto de la Auditoría Superior de la Federación, se ampliaron sus facultades y se fortaleció su mandato para fiscalizar varios de los recursos públicos en los que se han encontrado mayores riesgos y afectaciones a la hacienda pública.

El Lic. David Colmenares Páramo ha iniciado su gestión como Titular de la ASF el 15 de marzo de 2018, fecha en que la Cámara de Diputados votó su designación. El Licenciado Colmenares, considera necesario, para “acabar con la corrupción, fortaleciendo el estado de derecho, fomentar la cultura de la legalidad, hacer la normativa más sencilla, así como la autonomía de los órganos anticorrupción, por ejemplo, la ASF no tiene autonomía presupuestal, que deben tener la mayoría de los órganos anticorrupción”⁸⁰.

En el periodo subsecuente, el Auditor Superior se ha dado a la tarea de reestructurar el organismo a su cargo⁸¹, promoviendo la resolución de las necesidades más imperativas, a la luz de las atribuciones legales asignadas tras la creación del Sistema Nacional Anticorrupción y la promulgación de la nueva Ley de Fiscalización.

En este capítulo me propongo exponer algunas ideas que considero pueden contribuir a una *agenda analítica* sobre las responsabilidades y áreas de oportunidad que tiene que acometer la Auditoría Superior de la Federación en esta nueva etapa.

⁸⁰ Colmenares, David, “Evitar caer en el pozo sin fondo de la corrupción” en *Eje Central*, 9 de febrero de 2018. <http://www.ejecentral.com.mx/signos-senales-evitar-caer-en-el-pozo-sin-fondo-de-la-corrupcion/>

⁸¹ El 13 de julio de 2018 se publicó en el Diario Oficial un Acuerdo para la adecuación del Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5531458&fecha=13/07/2018

Alejandro Romero Gudiño

Comienzo por reconocer que la LXIII Legislatura hizo su trabajo para que el combate a la corrupción suba en la escala de una política pública a una política nacional y de Estado, como la actual Legislatura LXIV acometerá la tarea de precisar y mejorar dicha política. Ahora toca implementar acciones concretas que satisfagan las nuevas obligaciones legales, así como la expectativa social para el eficaz funcionamiento del Sistema y sus entidades integrantes.

La visión analítica de 360 grados que expondré a continuación contempla 10 dimensiones, que abarcan desde el funcionamiento de la Auditoría hasta las relaciones que ésta debe promover con la sociedad, los otros integrantes del Sistema Nacional Anticorrupción, los organismos internacionales rectores en esta materia, encuadrando todo ello en un sistema de control parlamentario.

1. Responsabilidades internacionales.

La Auditoría Superior de la Federación tiene que consolidar los vínculos que tiene con los organismos internacionales anti-corrupción:

Por una parte como integrante de un esquema global de gobernanza con relación a la homologación de normas y procedimientos, atendiendo a las orientaciones de INTOSAI, la OCDE, el Banco Mundial y la Alianza por un Presupuesto Abierto.

Por otro lado, le corresponde participar activamente en los diferentes foros en los que nuestro país ha asumido un liderazgo y compromisos particulares en INTOSAI y el grupo regional al que corresponde México, OLACEFS (Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades de Fiscalización Superior).

Son tres las Convenciones en materia de combate a la corrupción de las que nuestro país es parte, mismas que tienen como objetivo que los Estados establezcan medidas para combatir la corrupción:

- Convención Interamericana contra la Corrupción (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 1998);

Teoría, evidencia y prospectiva de la Fiscalización y Rendición de Cuentas en México

- Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de septiembre de 1999); y
- Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de diciembre de 2005);

Estas Convenciones establecen que los Estados parte contraen obligaciones para adecuar su legislación interna a efecto de identificar las mismas conductas como ilícitos en materia de corrupción, así como disposiciones explícitas relativas a la responsabilidad penal de personas morales, y la prescripción de la acción penal.

Las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, abiertas a solicitud del Presidente Donald Trump, se enfrentan a duros forcejeos en sus áreas sustantivas, las que corresponden a la distribución de beneficios y cargas en el comercio y la inversión entre los países miembros. Unilateralmente, los Estados Unidos de América han dado un paso determinante para el futuro del Tratado, mediante la reforma tributaria, que reduce los impuestos a las empresas por sus operaciones pero, sobre todo, por sus inversiones.

Este contexto ha derivado en que avancen negociaciones adjetivas, una de ellas es la que corresponde al Capítulo Anticorrupción que fue aceptado en la sexta ronda de negociaciones de enero de 2018, adoptando lo que era el capítulo 26 del Acuerdo TransPacífico de Cooperación Económica.

Sin duda, la inclusión de un capítulo, previamente inexistente en el Tratado de Libre Comercio ya es digno de reconocerse y promete avanzar un poco más para combatir la corrupción. Criterios unificados en los tres países, dejar de proteger a los corruptos, que en más de un caso han encontrado refugio en países del bloque y someter a evaluación periódica los avances, puede resultar un incentivo más fuerte que la dinámica de la política doméstica que protege el *status quo*.

Alejandro Romero Gudiño

Los acuerdos contemplan:

- 1) La publicidad de las medidas adoptadas por los Estados respecto al objeto de este acuerdo, es decir, lo relativo a corrupción.
- 2) Cada estado asegurará la posibilidad de que existan procedimientos administrativos imparciales accesibles a personas procedentes de algún otro estado.
- 3) Los Tribunales deberán permitir la defensa de los interesados, así como amparar sus decisiones en evidencia suficiente.
- 4) Entre los aportes que resultaron de la sexta ronda de negociaciones está el compromiso de los tres estados de prohibir a sus empresas otorgar dádivas de facilitación, promover la integridad de los servidores públicos y proteger a los denunciantes.
- 5) Se contempla tanto el ofrecer como solicitar sobornos directa o indirectamente, sin importar la nacionalidad de los involucrados.
- 6) Para prevenir la corrupción se solicita mantener adecuados registros contables, el registro fidedigno de los gastos y de las comprobaciones, así como la sanción de la conducta contraria a estas reglas.
- 7) En el campo de la integridad de los servidores públicos se contempla la adecuada selección y capacitación del personal, adoptar acciones para incentivar la transparencia en la conducta de los servidores públicos, contar con medidas para la declaración de operaciones o conflicto de intereses, incluyendo aquellas ajenas al cargo público.
- 8) Disponer medidas para la denuncia de actos de corrupción, así como los códigos de conducta apropiados.
- 9) Establecer medidas para la sanción de las conductas tipificadas, especialmente en la competencia de la fiscalía y de las autoridades judiciales para la imposición y sanción de las disposiciones anticorrupción.
- 10) Se conviene en que los estados dispongan de mecanismos para la participación del sector privado y la sociedad

Teoría, evidencia y prospectiva de la Fiscalización y Rendición de Cuentas en México

civil, siendo empresas, organismos no gubernamentales, colegios profesionales y organizaciones sociales en general.

- 11) En particular se requiere que éstas informen periódicamente de las medidas que adopten de ética, control interno, auditoría interna y desincentivar el soborno.

No existen sanciones por el incumplimiento, ya que se trata de un compromiso marco.

2. Control parlamentario de la Fiscalización Superior.

La Constitución confiere a la Cámara de Diputados la facultad exclusiva de revisar y aprobar la Cuenta de la Hacienda Pública. Para contribuir a que cada vez se obtengan mayor provecho de los resultados de la auditoría propongo adoptar un esquema de desempeño y de valoración de la eficiencia de la inversión pública.

Para hacerlo posible, entre otros mecanismos hay que sacar provecho de los dos flujos de información actualmente disponibles sobre el uso de los recursos públicos: los informes cuatrimestrales de la Auditoría Superior y los Informes trimestrales del ejercicio del presupuesto de la Secretaría de Hacienda. En ellos se contiene información relativa a la situación económica, la deuda y las finanzas públicas.

Esta información, bajo estándares de calidad, pertinencia y oportunidad debe ponerse a disposición de las Comisiones de la Cámara de Diputados, las cuales contarán así con insumos necesarios para analizar, programar y presupuestar con base en resultados concretos de ejecución, con lo que es posible realizar mejoras al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para su aprobación, así como de la cuenta pública.

3. Sistema de identificación y control de riesgos.

Siendo la práctica de auditorías la actividad sustantiva principal de la ASF, la metodología que se emplea para determinar la muestra que se audita es muy importante.

Alejandro Romero Gudiño

En este sentido propongo que para la determinación oportuna de auditorías, especialmente las de desempeño a determinados programas, se requiere manejar un sistema de identificación y control de riesgos que permita llevar el pulso de un conjunto de tendencias económicas, sociales, demográficas y tecnológicas de corto, mediano y largo plazo, resultando de ello recomendaciones para implementar mecanismos institucionales de prevención, que permitan el uso más eficaz de los recursos públicos, preservar el bienestar de la sociedad y la estabilidad del Estado.

Este esquema permitirá disponer de una matriz de variables críticas que sean sujetas de un constante monitoreo y sirvan para la toma de decisiones y la evaluación de resultados.

4. Gasto federalizado.

El elevado riesgo financiero y la alta vulnerabilidad de las finanzas públicas locales desembocaron en la decisión del constituyente permanente para ampliar el mandato de la ASF para abarcar la totalidad del Gasto Federalizado.

El gasto federalizado corresponde a los recursos que reciben las entidades federativas desde la Federación a través de dos esquemas:

- Transferencias condicionadas programables, a través de ocho fondos, y
- Transferencias no condicionadas o no programables, que corresponden a las participaciones federales. Anteriormente estas se consideraban como ingresos propios de las entidades por lo que no eran sujetos de auditoría por parte de la ASF.

Con las recientes reformas este gasto pasa enteramente a ser sujeto de control por parte de la entidad superior de fiscalización por dos motivos:

- 1) El crecimiento o velocidad de la deuda puede afectar al riesgo país, por eso la importancia de tener un nuevo

Teoría, evidencia y prospectiva de la Fiscalización y Rendición de Cuentas en México

esquema de auditoría que vea el bosque y no sólo los árboles, mediante un semáforo de riesgo financiero.

- 2) La gran dependencia que tienen los gobiernos locales del Gasto Federalizado, que en promedio es del 95% de sus recursos⁸², obliga a dar un mayor seguimiento del uso y destino de los dineros públicos.

En la actualidad la fiscalización del gasto federalizado abarca el 70% del trabajo realizado por la ASF. Pero dado que se ha ampliado su mandato, para responder a las nuevas demandas se requiere de una reestructuración operativa y un cambio de estrategia. En buena medida estos cambios serán respuesta a la información que pueda proporcionar un innovador esquema de control de riesgos.

5.- Integración con el Sistema Nacional Anticorrupción.

La Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción contempla la creación de una Plataforma Nacional en la que se estará consolidando información sensible del control y prevención de la corrupción. Esta Plataforma será manejada por el Comité Coordinador del SNAC y su Secretaría Técnica.

En este sentido propongo alimentar la Plataforma nacional con los resultados de auditoría. Si adoptamos, como propongo, un enfoque de riesgos, mediante un semáforo iremos identificando aquellos estados, municipios o programas que enfrentan mayores amenazas. Sobre todo, interesa no llegar tarde, cuando ya se han consumado millonarios desfalcos, como hemos constatado en los años recientes.

Para manejar este mecanismo propongo una reingeniería en la que Auditoría Especial de Seguimiento, Informes e Investigación jugaría un rol fundamental, pues el propio Sistema Nacional Anticorrupción es un insumo para la cadena de fiscalización y control⁸³.

⁸² CEFP, *Análisis de la estructura de los ingresos y gasto público de las entidades federa-tivas, recomendaciones para un presupuesto equilibrado*, CEFP / 003/ 2017 Mayo 31, 2017, p. 6.

⁸³ Cfr. OECD, *Mexico's National Auditing System: Strengthening accountable governance*, Paris, OECD, 2016. pp. 105-107

Alejandro Romero Gudiño

6. Articular la cadena disciplinaria del Sistema Nacional Anticorrupción.

Para subsanar las debilidades en la integración de expedientes y la promoción de acciones disciplinarias, convendría establecer en la ASF un área de control sobre la calidad en la integración de los expedientes que serán turnados a otras instancias disciplinarias del SNAC⁸⁴.

Asimismo, mediante oportunos mecanismos de vinculación y coordinación, entre la Fiscalía anticorrupción y el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA) se debería buscar que se aplique el principio de mejor proveer, con lo que se tendrían que subsanar eventuales deficiencias en los expedientes y reducir errores formales.

A su vez, correspondería a una Unidad de Sustanciación hacer un seguimiento pro-activo a las acciones, desde la entrega de expedientes hasta la plena conclusión y/o solventación de las acciones promovidas.

7. Metodología y mejora técnica.

La Auditoría Superior de la Federación contempla varios tipos de auditorías: de cumplimiento, financiera y de desempeño; que se conducen con varios enfoques: cumplimiento financiero, inversiones físicas, forenses, desempeño, gasto federalizado y tecnologías de la información.

La metodología para determinar el programa de auditorías tiene que actualizarse y mejorarse, para tal fin propongo compaginar además varias modalidades de auditoría, particularmente:

- **Auditorías Focalizadas:** que van orientadas a un asunto crítico y de urgente atención.
- **Auditorías Transversales:** que se realizan a ciertas políticas públicas o procesos prioritarios como un conjunto de auditorías a un mismo sujeto/objeto de fiscalización, revisado desde diferentes enfoques, a efecto de que se genere una revisión integral y coordinada.

⁸⁴ Cfr. *Ibidem*, pp. 116-117.

Teoría, evidencia y prospectiva de la Fiscalización y Rendición de Cuentas en México

En cuanto a acciones que contribuyan a la mejora técnica propongo:

- Emplear nuevas tecnologías y más sofisticadas herramientas estadísticas para la selección de la muestra auditada, así como al sistema de archivos y gestión de documentos.
- Construir indicadores estratégicos enfocados a la medición de impacto de los actos de revisión en los entes auditados, lo que supone un seguimiento a los resultados de la fiscalización y de su impacto.

8. Especialización y actualización profesional.

Diversos estudios dan cuenta de la necesidad de fortalecer la plantilla de la ASF mediante un adecuado modelo de gestión de recursos humanos⁸⁵.

A ese respecto considero convenientes tres medidas:

- a) Especialización a través del Instituto de Capacitación y Desarrollo en Fiscalización Superior. Además de las competencias actualmente desarrolladas propongo certificar a los auditores en derechos humanos, derecho disciplinario, derecho penal, políticas y finanzas públicas, por tratarse de asuntos en los que los auditores deben tener experiencia.
- b) Retención del capital humano. Se ha apuntado también una elevada rotación de personal, especialmente el que es contratado por honorarios. En ese sentido considero necesario establecer un esquema de mérito que proporcione estabilidad laboral, a este personal para que gradualmente pueda incorporarse a la plantilla;
- c) Acciones destinadas a la preparación en ética y consolidación de una cultura integridad y de prevención del conflicto de interés.

⁸⁵ OECD, *OECD Integrity Review of Mexico*, Paris, OECD, 2017, pp. 72-75.

Alejandro Romero Gudiño

9. Vinculación y participación social.

Uno de los incentivos para el cumplimiento de la ley y de los compromisos de los gobiernos es la participación crítica y propositiva de la sociedad civil organizada. Una de las más significativas características dadas al SNAC es poner a la sociedad en una posición central, a ese respecto considero conveniente que se establezcan criterios claros en materia de propuestas para efectuar auditorías por parte de la sociedad civil. Los artículos 47 y 110 de la LFRCF dejan a decisión del Auditor el incluirlas o no en los programas anuales. Conviene, por ello construir una metodología pertinente para mejorar la participación de la sociedad y resolver lo que puede verse como una facultad de discrecionalidad.

Asimismo, considero que deberían explorarse otras figuras de participación como los testigos sociales.

10. Desarrollo sistémico institucional.

El combate a la impunidad depende del eficaz trabajo de la Auditoría porque transmite a todos el mensaje de que todo está a la vista y será conocido y que toda anomalía detectada será castigada. Ello depende de la calidad, rigor y compromiso del ente fiscalizador.

Por último quiero dedicar unas palabras a las condiciones institucionales necesarias para que todas estas innovaciones puedan concretarse.

En ese sentido hay que acometer un enfoque sistémico para el desarrollo institucional de la ASF. En la tabla siguiente se presentan, a modo de proceso de sistemas, las tres etapas que consideran necesarias para el desarrollo institucional de la ASF.

En la columna de Insumos se considera aquellas áreas adjetivas que proveen elementos para el funcionamiento de la Auditoría, en la columna de Procesos he colocado aquellas estructuras innovadoras para el cumplimiento de las funciones sustantivas de la Auditoría y, por último, en la columna de productos aparecen las nueve dimensiones que he expuesto en este documento, que deben ser resultado del buen desempeño del ente fiscalizador.

Teoría, evidencia y prospectiva de la Fiscalización y Rendición de Cuentas en México

En este momento en que atestiguamos una grave crisis de confianza en las instituciones públicas, que se debe en gran medida a la corrupción extendida en diferentes esferas de la vida pública, nos queda la gran responsabilidad de proponer todas aquellas acciones que saquen al país de esta crisis. Sólo mediante la firmeza con que se combata la impunidad se podrá decir que México llega a ser el país de leyes que imaginaron los Constituyentes de hace un siglo.

La encrucijada del país no puede resultar más significativa.

Tabla 10

ENFOQUE SISTÉMICO PARA LA ASF		
Insumos	Procesos	Productos
	Auditoría Especial de Cumplimiento Financiero y Tecnologías de la Información	1.- Vinculación internacional
Auditoría Especial de Planeación Información y Vinculación *		2.- Control parlamentario de la Fiscalización Superior
	Auditoría Especial de Infraestructura y Medio Ambiente	3.- Sistema de identificación y control de riesgos.
		4.- Gasto federalizado
	Auditoría Especial de Gasto Federalizado	5.- Integración con el Sistema Nacional Anticorrupción
Servicios de apoyo administrativo, técnico y jurídico		6.- Articular la cadena disciplinaria del Sistema Nacional Anticorrupción
	Auditoría Especial de Desempeño y Prevención	7.- Metodología y mejora técnica
		8.- Especialización y actualización profesional
	Auditoría Especial de Legalidad *	9.- Vinculación y participación social

* Actualmente se les denomina Unidades.

FUENTES

Ackerman, John y César Astudillo, *La Autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, UNAM, México, 2009.

Aranda, Elviro, “Parlamento Abierto”: Una visión desde los principios de funcionamiento de las Cámaras Parlamentarias, documento recuperado de: <https://recyt.fecyt.es/index.php/REDCons/article/view/62140> *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm. 111, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2017.

Barajas, Jorge, “El control interno en la Administración Pública: elementos para rendir cuentas y combatir la corrupción” en Adam Alfredo (Coord), *Gobernabilidad y Fiscalización*, UNAM – FCA, México, 2017.

Bobbio, Norberto y Nicola Matteucci, *Diccionario de política*, t. II, Siglo XXI Editores, Cámara de Diputados, México.

Bohórquez, Eduardo, “Open parliaments, effective democracies”, en *Open Parliaments results and expectations*, México, Transparencia Mexicana, 2015.

Bohorquez, Eduardo, *et. al.*, *Open Parliaments, Results and Expectation*, Transparencia Mexicana, México, 2015.

Bolaños, Leonardo, *El control Político Parlamentario en el nombramiento de altos servidores públicos en el gobierno del Estado Mexicano*, México, Cámara de Diputados y coeditores, 2018.

CEFP, Análisis de la estructura de los ingresos y gasto público de las entidades federativas, recomendaciones para un presupuesto equilibrado, en CEFP / 003/ 2017 Mayo 31, 2017.

Cejudo, Guillermo *et. al.* *La política de transparencia en México: instituciones, logros y desafíos*, México, CIDE, 2012.

CESOP, *Encuesta de Transparencia y Rendición de Cuentas*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, 2016. Documento en Internet. [http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP/Opinion-Publica/Encuestas/Encuesta-telefonica-nacional-Transparenci a-y-Rendicion-de-cuentas](http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP/Opinion-Publica/Encuestas/Encuesta-telefonica-nacional-Transparencia-y-Rendicion-de-cuentas)

Alejandro Romero Gudiño

Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, *Memoria de Gestión de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación 2015-2018*, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación LXIII Legislatura, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2018.

Dworak Fernando, “¿Se puede evaluar un órgano legislativo? Alcances y limitaciones al seguimiento de los trabajos de los congresos locales”, en *La nueva actividad legislativa en el Senado de la República: hacia un Parlamento Abierto*, México, Senado, IBD, 2017.

Ehrman, R., “Notas sobre el nuevo Sistema Nacional de Fiscalización” en *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas*, tomo 2, Cámara de Diputados-CVASF-UEC. 2015.

Fernández, Jorge, *Poder Legislativo*, México, Porrúa, 2004.

Fukuyama, Francis, “What is Corruption?” *Against Corruption: a collection of essays* 2016. <https://www.gov.uk/government/publications/against-corruption-a-collection-of-essays/against-corruption-a-collection-of-essays>, 2016.

Guerra, G., “La corrupción somos todos”, *El Universal*, México, 16 de mayo, 2016.

Hedger, E. y Blick, A., *Enhancing accountability for the use of public sector resources: how to improve the effectiveness of public accounts committees*, ODI, London, 2008.

Hood, Christopher y David Heald, *Transparency: a Key to Better Governance?*, Nueva York, Oxford University Press, 2006.

Huacuja, S., y Merino, S. El sistema nacional anticorrupción: ¿un Prometeo comunicado el ígneo don de la esperanza o un Sísifo afanándose en la culminación imposible? en *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas*, tomo 2, Cámara de Diputados CVASF-UEC, México, 2015.

Integralia, *Reporte legislativo Integralia LXIII Legislatura número ocho 2015-2018*, agosto 2018. Documento en internet http://integralia.com.mx/pdf/ReporteLegislativo_VF.pdf

Kenney, Charles, “Horizontal Accountability: concepts and conflicts” en Mainwaring Scott y Welna Christopher, *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford University Press, 2003.

Klitgaard, R., *Controlando la corrupción. Una indagación práctica para el gran problema de fin de siglo*, Buenos Aires, Ed. Sudamericana, 1998.

Teoría, evidencia y prospectiva de la Fiscalización y Rendición de Cuentas en México

López, Sergio, “La transparencia gubernamental” en *Cien ensayos para el centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tomo 2: Estudios jurídicos*, México, UNAM-Senado de la República, 2017.

Luna, Issa, “Lo que explican las mediciones de transparencia parlamentaria y lo que dejan de explicar” en Luna I. *et. al., Transparencia Legislativa y Parlamento abierto*, México, UNAM, 2018.

Mainwaring, Scott, “Introduction: democratic accountability in Latin America” en Mainwaring Scott y Welna Christopher, *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford University Press, 2003.

Mill, John Stuart, *Del gobierno representativo*, Madrid, Tecnos, 1985.

Mora-Donatto, Cecilia y Sánchez Gómez, Elia, *Teoría de la Legislación y Técnica Legislativa*, UNAM-IIJ-Congreso del Estado de Tamaulipas, México, 2012.

Moreno, Alejandro (coord.), *La confianza en las instituciones México en perspectiva comparada*, ITAM-Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, México, 2010.

Moreno, Roberto, “Del patrimonialismo a la transparencia en la Administración Pública de México. Un largo y sinuoso camino... y lo que nos falta por recorrer” en *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas*, tomo 1, Cámara de Diputados, México, 2017.

Moreno, Roberto, “Gobernabilidad y gobernanza en la administración local”, en B. Lerner, R. Uvalle y R. Moreno (coords.), *Gobernabilidad y gobernanza*, México, IIS, IAPEM, 2012.

Moreno, Roberto, “Perfil contemporáneo de la administración pública y la gobernanza, en Roberto Moreno (coord.), *Administración pública y gobernanza en la segunda década del siglo XXI*, México, UAEM-IAPEM.

Nieto Castillo, Santiago, “Rendición de cuentas y transparencia como elementos para la persistencia democrática” en *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruíz*, México, IIJ-UNAM, 2005.

O'Donnell, Guillermo, “Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política” *Revista Española de Ciencia Política*. No. 11, octubre, 2004.

Alejandro Romero Gudiño

OECD, Mexico's National Auditing System: Strengthening accountable governance, Paris, OECD, 2016.

OECD, *OECD Integrity Review of Mexico*, Paris, OECD, 2017.

Ortiz, Jorge, *Panorama de la fiscalización en México, 2015*, México, Cámara de Diputados-CVASF-UEC, 2016.

Portal, J., "Mensaje del Auditor Superior de la Federación" en Auditoría Superior de la Federación Informe General Cuenta Pública, ASF, México, 2014.

Puente, Khemvirg, "Rendición de cuentas y transparencia legislativa subnacional en México (2010-2016)" en Luna I. et. al., *Transparencia Legislativa y Parlamento abierto*, México, UNAM, 2018.

Romero, Alejandro, "Capital social y combate a la corrupción" en *Revista internacional en ciencias del estado y de gobierno* de próxima aparición.

Romero, Alejandro, "Necesario fortalecer la efectividad de la fiscalización superior mediante el control parlamentario" en *CIJUREP, Textos Jurídicos y Políticos*, Año 4, Núm 4, Universidad Autónoma de Tlaxcala, enero-junio de 2016.

Romero, Alejandro, *Control Parlamentario de la Fiscalización y Agenda para la Política de Combate a la Corrupción*, México, Cámara de Diputados y coeditores.

Romero, Alejandro, *Génesis, evolución y retos de la fiscalización superior en México*, México, Cámara de Diputados, CEDIP, 2016.

Romero, Alejandro, *Visión integral del Sistema Nacional de Combate a la Corrupción*, INACIPE, México, 2015.

Sánchez, Sadot, "El Parlamento Abierto" en Romero A. y Bolaños L., *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas, tomo 3*, México, Cámara de Diputados, 2016.

Sandoval, Irma Eréndira, *Rendición de Cuentas y Fideicomisos: El Reto de la Opacidad Financiera*, ASF, México Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas 10, 2007.

Sartori, Giovanni, *Elementos de teoría política*, Edit. Alianza Editorial. Madrid, 1999.

Schedler, Andreas, *Conceptualizing Accountability, The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, 1999.

Teoría, evidencia y prospectiva de la Fiscalización y Rendición de Cuentas en México

Serrano, Jesús, *Ética en el Margen de las Políticas Públicas*, México, Cámara de Diputados, 2018.

Serrano, Jesús, *Las herramientas del gobierno y del ciudadano*, México, sin editorial.

SHCP, Primer Informe Trimestral Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública. SHCP, Segundo Informe Trimestral Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública. SHCP, Tercer Informe Trimestral Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública. SHCP, Cuarto Informe Trimestral Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, 2013.

Sodi, Ricardo, “Epílogo” en Romero A., *Visión integral del Sistema Nacional de Combate a la Corrupción*, INACIPE, México, 2015.

Ugalde, Luis Carlos, *El desempeño legislativo en México*, Senado de la República, 2003. Disponible en internet <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3179/11.pdf>

Valadés, Diego, “Exorcismos jurídicos”, *Reforma*, 10 de mayo de 2016.

Villanueva Lomelí, David, “Rendición de cuentas y gobiernos locales: retos y perspectivas”, *Fiscalización, transparencia y rendición de cuentas*, México, Cámara de Diputados, 2014.

VV. AA., “Accountability” en *Encyclopedia of Governance Vol. 1*. SAGE Reference, Thousand Oaks, CA: 2007. pp 1-7. Consulta. 29 Sept. 2014. Document URL <http://go.galegroup.com/ps/i.do?id=GALE%7CCX3470200013&v=2.1&u=amigo05&it=r&p=GURL&sw=w&asid=b729f166ae9d8b2651d-be73d86133fa>

VV. AA., *Open Parliaments results and expectations*, Transparencia Mexicana, México, 2013.

VV.AA., *Rendimiento institucional del Congreso en México*, México, Tirant lo Blanche, 2018.

Weldon, Jeffrey, “Poder Legislativo, tiempos de cambio” en *Este País*, abril, 2006. Disponible en internet http://archivo.este-pais.com/inicio/historicos/181/6_propuesta6_el%20poder_weldon.pdf

INNAP

SECCIÓN MEXICANA DEL
INSTITUTO INTERNACIONAL
DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.

ISBN: 978-607-9026-87-5



9 786079 026875