

Fiscalización: Elemento de la gobernanza para un gobierno eficaz

Documento para su presentación en el IV Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP-IUIOG. Instituto Nacional de Administración Pública (Madrid, España) 23 y 24 de septiembre 2013.

Gómez Farías Mata Emmanuel. Fundación José Ortega y Gasset- Universidad Complutense de Madrid

Email: licgomezfariasm@hotmail.com

Resumen/abstract: Este trabajo de investigación pretende señalar el conjunto de las condiciones o factores que determinan o favorecen la eficacia gubernamental. Si bien es cierto que hay mucha fiscalización centrada en la legalidad de la actuación del gobierno (juristas) y bastante fiscalización orientada a la mejora del equilibrio de las finanzas públicas (economistas y administradores), parece cognoscitivamente necesario tener un concepto de fiscalización más integral y de mayor alcance que incorpore aquellos elementos que permiten asegurar la eficacia directiva de los gobiernos en la conducción de su sociedad, tanto el aseguramiento de los valores democráticos y del imperio de la ley, como la capacidad financiera, gerencial y operativa de los gobiernos.

Palabras clave: Fiscalización, Control Interno, Rendición de Cuentas, Gobernanza, Transparencia, Eficacia

Nota biográfica: *Emmanuel Gómez Farías Mata* es Licenciado en Relaciones Internacionales y Maestro en Administración Pública y Políticas Públicas, por el Tecnológico de Monterrey donde se graduó con Mención Honorífica. Así mismo, es Licenciado en Derecho titulado con Mención Honorífica por la Universidad Emilio Cárdenas en el Estado de México. Actualmente realiza investigación en Berlín para obtener el grado de doctor en Gobierno y Administración Pública en la Universidad Complutense de Madrid, España.

[Comentarios]

La rendición de cuentas es, indudablemente, uno de los principales temas de actualidad y al tratarse de una cuestión de carácter global, es trascendental ampliar el análisis a las implicaciones que esto tiene en la creación de oportunidades de desarrollo humano, económico y social de un país tan desigual y polarizado, en términos de desarrollo, como es México y hacer un estudio comparativo con España y Alemania para tener – como hace la propia INTOSAI- elementos variados para la obtención de pautas básicas y buenas prácticas respecto a la rendición de cuentas en un gobierno eficaz en gobernanza.

De ahí, que el propósito de este ensayo sea resaltar la importancia de contar con un buen gobierno, con una adecuada rendición de cuentas y con un sólido control de la administración pública, así como con el propósito de identificar acciones que contribuyan a incrementar la efectividad de las instituciones, procesos y estructuras con que se fiscaliza y sanciona el uso de los recursos públicos.

Por lo anterior resulta necesario revisar el contexto teórico en que se ubican estos procesos, principalmente desde la perspectiva de la autonomía con la que se manejan las entidades de fiscalización con respecto a los poderes públicos, así como en relación a las facultades sancionadoras de que disponen este tipo de instituciones para llevar a cabo eficientemente el combate a la corrupción. Por lo tanto, pretendemos desentrañar el vínculo virtuoso o el círculo vicioso de la transparencia y la fiscalización para que el gasto público verdaderamente aseguren la elevación los indicadores sociales y económicos del país.

El presente ensayo se divide Marco conceptual (fiscalización y control interno). una segunda parte que revisa la distribución del trabajo en los órganos de control y en las EFS, la tercera parte donde analizamos la independencia y la dependencia parlamentaria, más adelante comentamos sobre la apuesta por la fiscalización transversal y finalmente el arreglo institucional como una propuesta al asunto en comento.

1. Marco conceptual

En la teoría de Max Weber, el Estado es una forma de organización social soberana y coercitiva. Una forma de interpretar este concepto es visualizando al estado como un conjunto de instituciones que poseen la autoridad y la potestad para regular el funcionamiento de la sociedad dentro de un territorio determinado.

La transparencia debe elaborarse, construirse e implementarse cuidadosamente, con una visión de largo plazo que asuma al mismo tiempo diferentes objetivos: legales, reglamentarios, políticos, organizacionales, educativos, culturales, dentro y fuera de las instituciones del Estado. Es decir, no basta tener una buena legislación y un reglamento que la refuerce y actualice: hace falta cambiar hábitos, pautas, el modo en que está organizada la administración pública, todo lo cual implica nuevos esfuerzos de parte de los funcionarios.

La existencia de condiciones de transparencia hace que el control de los servidores públicos y de los recursos no sólo recaiga en el propio aparato jerárquico, sino que se dispersa por toda la sociedad; es decir, todos quedan permanentemente expuestos a la cual sirven.

El concepto de fiscalización ha ido arraigándose cada vez más en el mundo de la administración pública contemporánea. La idea de que la cosa pública es algo demasiado importante como para que quede exclusivamente en manos del Estado excluyendo a la sociedad civil, ha ido calando cada vez más hondo en el mundo de hoy. Particularmente, en países como México en donde problemáticas como la inseguridad, la pobreza y la corrupción – entre otras – han pasado a revelarse como serias amenazas para la gobernabilidad, la participación ciudadana es cada vez más necesaria y urgente para que junto con las instancias gubernamentales se puedan plantear opciones viables de solución a tan ingentes problemas.¹

¹ Guajardo Cantú, Gerardo. **La Autonomía y las Facultades de Sanción de las Entidades de Fiscalización Superior en México en la Efectividad del Combate a la Corrupción**. Tesis doctoral. Madrid, España. Diciembre de 2012.

Los recursos que integran las haciendas públicas tienen el objetivo principal de generar resultados a las comunidades que han aportado una parte de sus ingresos para la realización de obras y servicios públicos. Ahora bien, dichos resultados deben ser administrados tomando en cuenta una serie de atributos entre los cuales están la observancia de las leyes y reglamentos aplicables, la transparencia en el ejercicio de los recursos públicos y una adecuada rendición de cuentas. El ejercicio de los recursos públicos sin tales características propiciaría ineficiencia y corrupción por lo que la fiscalización efectiva de los mismos y la imposición de la sanción correspondiente en caso de irregularidades observadas, es un elemento clave para promover en general la cultura de la legalidad y en particular un buen gobierno en donde se privilegie la eficiencia, la transparencia, la observancia de las leyes y el combate a la corrupción en el manejo de los presupuestos públicos.²

No obstante lo anterior, con frecuencia la función que realizan las EFS para revisar y fiscalizar las cuentas públicas de las entidades gubernamentales, así como las entidades públicas encargadas de implementar las sanciones correspondientes en caso de irregularidades detectadas, se ven limitadas ya sea por la falta de autonomía e independencia para el ejercicio de su función, por la falta de facultades para solicitar o para implementar las sanciones que se les imputa a los servidores públicos, por la falta de transparencia en los procesos inherentes a dicha función y por la falta de profesionalización del personal de dicha función, entre otras razones. Las fallas anteriores todavía se vuelven más críticas cuando no hay el suficiente involucramiento de la sociedad civil en la supervisión y en la vigilancia de los procesos de fiscalización y sanción.

En este sentido, el concepto de poderes públicos se refiere al conjunto de órganos e instituciones del Estado y que han sido instituidos por éste para ejercer la capacidad que tiene de obligar a los diferentes grupos sociales a realizar un acto determinado ejerciendo sus legítimas facultades de poder y de fuerza o como lo apunta Weber, el monopolio de la fuerza. Como ya se ha mencionado, la capacidad que tienen los poderes públicos para operar se ha asignado entre diferentes instituciones, las cuales desarrollan funciones especializadas en forma eficiente ya sea de ejecución, de legislación o de impartición de justicia y están sujetas a un régimen de división y separación clara entre

² *Ibíd.*

sus funciones fundamentales y a un esquema de contrapesos para evitar excesos y deficiencias.

Desde las conceptualizaciones iniciales de Hamilton, Locke, Rousseau y Montesquieu, acerca de la división de poderes y las ideas básicas de un sistema de pesos y contrapesos, las cuales la abordaron desde diferentes ángulos, los diseños institucionales del gobierno han tratado recurrentemente de proteger al ciudadano del poder de las instancias públicas, de promover una adecuada rendición de cuentas, y con ella un buen gobierno. Sin embargo, a juzgar por las prácticas de corrupción en que se ven involucrados los funcionarios públicos de algunos países, y sobre toda por la impunidad con que se efectúan dichos actos, tal parece que las ideas de separación de funciones, pesos y contrapesos, rendición de cuentas, transparencia y control representan en muchos países asignaturas pendientes.³

La idea básica que propició la separación de funciones o facultades del Estado, se basó en la distribución de las funciones del mismo ente, consideradas como necesarias para la protección del ciudadano (promulgación de leyes, aplicación de las mismas y la administración la estructura gubernamental) para evitar la concentración del poder y para procurar un mejor control de las diferentes instancias públicas. De tal suerte que en su formulación clásica, y con el objetivo de evitar la supremacía de uno de los poderes públicos sobre los otros, la separación de funciones se complementó con un sistema de controles y contrapesos a implementarse entre los poderes públicos.

Si bien el diseño institucional que se describe tiene un sólido fundamento conceptual, en algunos países, entre los que se cuenta México, la separación de poderes y el mecanismo de controles y contrapesos no funcionan del todo bien en la práctica, particularmente cuando se habla del uso y vigilancia de los recursos públicos. Por lo tanto, partiendo de las ideas básicas de separación de funciones y de controles y contrapesos en la administración pública, resulta interesante verificar las causas por las cuales en la práctica no funcionan adecuadamente estos mecanismos y proponer las acciones necesarias para fortalecer ya sea las instituciones, los procesos y las estructuras que las hagan realidad.

³ *Ibíd.*

En síntesis, las instituciones que configuran al poder público son necesarias para la convivencia armoniosa y respetuosa de los ciudadanos que habitan en un territorio determinado. Igualmente los poderes públicos son necesarios ya que se requieren instituciones que dicten y apliquen reglas de convivencia claras, estables y públicas para que impere el orden y se pueda ejercer responsablemente el poder, así como instituciones que resuelvan controversias en la aplicación de dichas reglas. No obstante lo anterior, cuando el pueblo ha delegado su soberanía en las instituciones creadas por él mismo, es importante que éstas respeten en todo momento el sistema de pesos y contrapesos que limita el ejercicio mismo del poder y como bien lo apunta Villoria (2010), “y que sus funcionarios se sometan al juicio ciudadano y a la ratificación temporal o al rechazo de su continuidad, aportando todos sus resultados y fracasos con absoluta transparencia, al tiempo que es controlado en el día a día por órganos competentes y una sociedad civil atenta e implicada”.

Sin embargo, a pesar del diseño de instituciones con las que se configuró el poder público basado en la ideas de los grandes clásicos, en algunos países – y México no es la excepción - con el paso del tiempo ha ido degradándose llegando a tomar un papel protagónico el presidencialismo, el régimen de partidos (o partidatismo), y la democracia delegatoria, entre otros.

De acuerdo con Sartori (1997), un sistema presidencial se considera como tal cuando: 1) el presidente (que es jefe de Estado y de gobierno) es electo popularmente; 2) no puede ser retirado del cargo por decisión del congreso; 3) encabeza el gobierno que designa y 4) cuenta con la separación de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Sin embargo, en el caso de México, el sistema presidencial al que hace alusión Sartori con el paso del tiempo se transformó en un presidencialismo a ultranza en el que el titular del poder Ejecutivo funge como columna vertebral de todo el sistema político al adquirir facultades constitucionales y metaconstitucionales, al ser al mismo tiempo jefe del gobierno y jefe de partido, influir en la integración de los poderes Judicial y Legislativo, ejercer control sobre los medios de comunicación y dirigir indirectamente los procesos electorales, entre otras muchas funciones. (Carpizo, 1987). El presidencialismo en cuestión, también tiene su representación en los ámbitos de gobierno estatal y municipal por la fortaleza que terminó por adquirir la figura del Gobernador de un estado o el Presidente de un municipio.

Como comenta el Dr. Gerardo Guajardo (2013), históricamente, el presidencialismo en México ha hecho posible que el titular del poder ejecutivo en los diferentes ámbitos de gobierno pudiera llegar a tener un control casi absoluto de los otros poderes, neutralizando con esto el accionar de los sistemas de pesos y contrapesos y de separación de poderes, ejerciendo influencia indebida en la correcta ejecución de estos otros poderes en ciertas funciones básicas como las de generación de leyes, la impartición de justicia, la fiscalización y evaluación del ejercicio del presupuesto público, y el enjuiciamiento y sanción de los funcionarios públicos responsables de alguna irregularidad.

El presidencialismo en México llegó a su máxima expresión en los años ochenta y con la democracia y alternancia vivida con más intensidad a partir de los noventa, se ha venido disminuyendo sus efectos pero no han desaparecido del todo. Como lo menciona Gertz y Maldonado (2009), “actualmente los tres poderes en México, que son el instrumento del ejercicio de la fuerza de unos cuantos sobre los derechos de la persona y de las mayorías, han ido pervirtiendo el modelo original, ya que tanto los poderes como muchos partidos políticos, se han convertido en un todo sistémico y unitario que se sirve a sí mismo y que utiliza a la comunidad y a la sociedad como pretexto para ejercer una nueva forma de oligarquía absoluta y abusiva con altos riesgos para preservar el pacto social”.

Una situación similar al presidencialismo en cuanto al impacto en el diseño de las instituciones públicas, lo tiene sin duda el régimen de partidos, cuyo protagonismo en el caso de México, se ha exacerbado en grado superlativo. En efecto, en democracias incipientes, los partidos políticos han demostrado tener una serie de defectos que pone en entredicho su labor fundamental en la sociedad. Entre los principales problemas que presentan ésta la opacidad en el manejo de sus recursos financieros, la falta de separación de los recursos humanos, financieros y materiales del Estado y los del partido político, el monopolio de la participación política y particularmente, para efectos de esta investigación, el contubernio con otros partidos y actores políticos y autoridades, para no afectar sus intereses ni los de sus partidarios.

Las situaciones descritas en la sección anterior no necesariamente corresponden a una democracia, sino más bien a una especie de partidocracia en donde los partidos políticos monopolizan la competencia política, se benefician de los recursos financieros que reciben del gobierno, propician un manejo poco pulcro de los recursos del gobierno y

los que les corresponden a dichas organizaciones, se conducen con opacidad, con una muy limitada rendición de cuentas y fiscalización de su ejercicio, y finalmente terminan apoyando más sus propios intereses político-partidistas más que los de los ciudadanos, los cuales los empoderaron, facultaron, y dotaron de recursos para que los representara.

Fiscalización

La fiscalización es una instancia de control externo de la administración pública, la cual es realizada por un organismo normalmente adscrito y/o coordinado con el Poder Legislativo de un ámbito gubernamental. El proceso de fiscalización superior implica analizar la cuenta pública presentada por una entidad gubernamental, rendir un informe sobre la misma, determinando -en su caso- los presuntos responsables y las sanciones económicas, administrativas y denuncias penales a que haya lugar, presentarlo a la consideración del poder legislativo, el cual resolverá su aprobación o rechazo y dará seguimiento a las acciones derivadas de la fiscalización. En este sentido, el objetivo de la fiscalización superior es verificar:

- Que la ejecución de los programas gubernamentales se ajusten a los términos y montos aprobados,
- Que los montos de ingresos recaudados y egresos ejercidos se ajusten a las partidas presupuestales previamente aprobadas,
- El desempeño, eficiencia, eficacia y economía de los programas gubernamentales,
- Si los recursos provenientes de financiamiento se obtuvieron y aplicaron de acuerdo a los términos autorizados,
- El cumplimiento de todos los ordenamientos legales aplicables,
- Si los activos, propiedades y derechos están correctamente registrados y salvaguardados y si los pasivos a su cargo son reales y están registrados en su contabilidad.

Por su parte, la fiscalización puede enfocarse desde una perspectiva constructiva o propositiva o también desde una perspectiva punitiva. Bajo el enfoque constructivo, la idea es que la fiscalización coadyuve con su trabajo a perfeccionar la actividad gubernamental, a facilitar la implementación de las políticas públicas y la estructuración

de los programas públicos, a promover la eficiencia en el uso de los recursos públicos y a evaluar los resultados y el desempeño del gobierno. Para el logro de lo anterior, el tipo de instrumentos que se utilizarían principalmente para su fortalecimiento tendrían que ver con aspectos de metodologías de fiscalización, profesionalización del personal, y esquemas de coordinación entre instancias fiscalizadoras, entre otras.

Bajo el enfoque punitivo, la idea es que la fiscalización identifique principalmente desviaciones en el ejercicio de los recursos públicos, identifique presuntos responsables, defina las sanciones a que fueran acreedores y se encargara o al menos atestiguará su adecuada implementación. Para el logro de lo anterior, el tipo de instrumentos que se utilizarían principalmente para su fortalecimiento tendrían que ver con aspectos de independencia, autonomía y facultad efectiva para sancionar, entre otros. La elección entre uno u otro enfoque tendría que estar supeditado necesariamente a la magnitud e impacto del problema de la corrupción en un país y a los resultados obtenidos con los esfuerzos implementados previamente.

Independientemente del enfoque que se utilice, ya sea constructivo o punitivo, y debido a que la función de fiscalización superior tiene un impacto importante en el ámbito gubernamental y en la percepción de la ciudadanía acerca del desempeño de sus autoridades, es necesario que los principios fundamentales en que se sustenta estén claramente definidos y difundidos. Normalmente las leyes que regulan la función de fiscalización superior enuncian entre sus principios más importantes los siguientes: posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

El principio de posterioridad es uno de los principios más estrictos de la fiscalización superior. Este principio especifica que la labor de fiscalización habrá de enfocarse al ejercicio fiscal inmediato anterior y sobre los procesos reportados como concluidos en los informes correspondientes. En forma similar, el principio de anualidad se refiere a que la revisión se enfocará a las operaciones de un ejercicio fiscal determinado del 1 de enero al 31 de diciembre. Por su parte el principio de legalidad se refiere a que la función fiscalizadora deberá sujetarse a un estricto cumplimiento de las disposiciones legales aplicables.

Control interno

El ejercicio de los recursos públicos, por la propia naturaleza de los mismos, debe ser sujeto a un exhaustivo proceso de rendición de cuentas a la comunidad y acompañado de una detallada revisión para verificar que se hayan cumplido los objetivos y metas trazadas. En este sentido, la rendición de cuentas y la fiscalización, son dos caras de una misma moneda: informar y verificar; rendir cuentas y evaluar. La fiscalización parte de la noción básica del control que se debe tener sobre las personas e instituciones que son responsables del ejercicio de los recursos públicos. En la administración pública, el control tiene dos enfoques: preventivo y correctivo. El control preventivo es el mecanismo que se adopta inicialmente para promover la integridad de las operaciones que realizan las entidades gubernamentales y para proteger sus activos y recursos.

Asimismo, el control correctivo está diseñado para analizar las acciones gubernamentales, verificar que se hayan realizado de acuerdo a los ordenamientos establecidos en las leyes, a lo previsto en los planes y programas de gobierno y con la eficiencia y calidad que requiere la comunidad, y sancionar a los responsables de las desviaciones de los objetivos planteados.

La fiscalización o control de la administración pública regularmente se da a través de dos esquemas de operación: la externa que es realizada por el Poder Legislativo a través de un órgano técnico que desempeña la función de fiscalización superior; y la interna que se realiza en forma directa por el Poder Ejecutivo, por medio de una dependencia que asume diferentes denominaciones pero cuyo objetivo es de fungir como un órgano interno de control. Ahora bien, independientemente de los diferentes enfoques de control, éstos deben desarrollar al menos cuatro elementos básicos, tal y como lo establecen Stoner y Freeman (1994): 1) Establecer normas de desempeño, 2) Medir el desempeño actual, 3) Comparar este desempeño con las normas establecidas y 4) Si se detectan desviaciones, emprender acciones correctivas. En general, ambos sistemas de control – ya sea con el enfoque preventivo o con el correctivo - requieren para su operación efectiva mecanismos modernos y eficientes para que coadyuven de manera significativa a desincentivar acciones ilícitas y prácticas de corrupción.

2. La distribución del trabajo en los órganos de control y en las EFS

El control interno y la fiscalización deben implicar la implementación de acciones tendientes a evaluar y prevenir futuros desvíos y malos manejos; y es ahí donde surge la siguiente interrogante: ¿acaso el procedimiento por el cual intervienen y participan diversos funcionarios como garantes de la transparencia en las licitaciones no debería ser suficiente para que se utilicen de forma correcta los recursos?

La falta de seguimiento y solvencia efectiva de las observaciones formuladas por las instancias fiscalizadoras trae como consecuencia que cada vez sean más las dependencias y los servidores públicos drásticamente afectados con sanciones disciplinarias y económicas por mal manejo de recursos, incumplimiento de obligaciones, metas y objetivos, e incluso por verse involucrados en supuestos actos ilícitos, por lo que todos los órganos de control interno, órganos desconcentrados, funcionarios y entidades de la administración pública deben ser corresponsables, lo que permitiría sentar las bases que establezcan criterios y evidencias requeridos para avalar, corregir y evitar la recurrencia inmediata de las deficiencias observadas.⁴



*Cuadro elaborado por el autor.

⁴ Díaz del Campo, María Angélica. Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 22 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. LIX Legislatura del H. Congreso de la Unión. <http://gaceta.diputados.gob.mx/> 22 de marzo 2006.

Las diferencias más relevantes entre los esquemas de control mencionados, se ubican en el enfoque de control que utilizan, ya sea preventivo o correctivo; la dependencia que tienen respecto a alguna institución o poder público, el objetivo de la labor que desarrollan, las características principales de sus actividades; y los usuarios de sus informes.

3. La independencia y la dependencia parlamentaria

Desde la perspectiva de la autonomía de gestión, el análisis de las disposiciones legales en la materia es importante porque permite identificar el margen de maniobra y autonomía que tienen las EFS para poder organizarse y estructurar la función. En este sentido, la autonomía de gestión parte desde la forma en que se elige al titular de la EFS así como la forma en que son elegidos los demás integrantes del cuerpo directivo del órgano, la forma en que determinan el alcance y la programación de sus revisiones así como las metodologías a utilizar.

Al igual que en el caso anterior, las diferencias principales en estas actividades se basan en el grado de intervención que tienen las instancias del poder legislativo, pero esta vez en la elección del titular de la EFS, en la designación de los demás integrantes del cuerpo directivo del órgano, en la determinación del alcance y la programación de sus revisiones así como en las metodologías a utilizar en el trabajo de fiscalización.

Por lo general el proceso de designación y remoción del titular de las EFS está a cargo del poder legislativo, por lo que las leyes de fiscalización contemplan procedimientos muy similares. Normalmente el proceso de designación del Titular de la EFS contempla etapas de convocatoria, entrevistas, análisis, dictamen y votación. Por otro lado el proceso de remoción del Titular de las EFS contempla las etapas de solicitud, análisis, dictamen, derecho de audiencia y votación.

En lo general, las EFS tienen una estructura de operación detallada, especificada en algunos casos en la ley de fiscalización correspondiente y en otros en el Reglamento Interno de la propia EFS. El personal directivo está integrado principalmente por los denominados “Auditores Especiales” que forman el siguiente nivel en la jerarquía organizacional de la EFS después del Titular de la misma. Adicionalmente a dicho nivel directivo, existen otros niveles operativos que conforman el personal de las EFS.

Un tercer caso ocurre cuando el personal directivo de la EFS es nombrado en conjunto con el Congreso, el cual tiene injerencia en las designaciones. Esta injerencia va desde la proposición del personal por parte del Titular de la EFS a una Comisión legislativa para su aprobación o visto bueno, hasta la designación directa de ciertos puestos por parte del propio congreso.

El personal no directivo de las EFS comprende a los mandos medios y demás empleados de la EFS. La designación del personal no directivo de las EFS es efectuada por designación del Titular de la EFS o de algún otro mando superior, basándose en el Reglamento Interior y observando en la mayoría de los casos los lineamientos del Servicio Profesional de Carrera.

Tal y como se puede observar, al igual que en el caso de la designación del titular de la EFS, el poder legislativo desempeña en muchos casos un papel protagónico en la designación del personal de la EFS limitando todavía más la libertad de actuación que debería tener este tipo de instituciones.

El reglamento interno de trabajo de las EFS en México constituye el estatuto que define las funciones y las responsabilidades de todo el personal de dichas organizaciones. En relación al establecimiento del Reglamento Interior de Trabajo de las EFS, se identificaron 4 tipos diferentes de elaboración en función al grado de injerencia del Legislativo. En el primer caso, las EFS son libres de crear y expedir su reglamento interior sin la injerencia de un tercero en su aprobación y expedición.

Uno de los principales aspectos por lo que se denota el grado de autonomía que tienen las EFS radica principalmente en la perspectiva técnica, es decir, el grado en que las EFS son autónomas para plantear el alcance de sus trabajos y para desarrollar sus propios programas de auditoría, para ejecutarlos, para darles seguimiento y para reportar los resultados de los mismos. Al respecto, se procedió a analizar las leyes de fiscalización mexicanas con el objetivo de identificar a las entidades receptoras de la cuenta pública de los entes públicos, el procedimiento que está establecido en las leyes para la autorización del programa de auditoría de las EFS, la entidad que dictamina, es decir que aprueba o rechaza la cuenta pública de los sujetos fiscalizados en base al informe del resultado de la revisión efectuado por las propias EFS y la entidad que evalúa el trabajo desempeñado por las EFS. En las siguientes secciones de este capítulo se procederá a describir los hallazgos correspondientes al análisis de las leyes en la materia.

En general, existen dos formas claramente identificables en torno a la recepción de las cuentas públicas de los entes públicos. En el primer caso, los entes públicos hacen llegar las cuentas al poder legislativo para que éste las haga llegar a la EFS. En el segundo caso, los entes públicos entregan directamente las cuentas públicas a las EFS. La alternativa de que los entes públicos entreguen las cuentas públicas al poder legislativo para que éste posteriormente las haga llegar a la EFS o que los primeros las hagan llegar directamente a la EFS es relevante sobre todo si la facultad de fiscalización reside en el legislativo.

4. La apuesta por la fiscalización transversal

El ejercicio dividido del poder y el sistema de pesos y contrapesos entre los diferentes poderes del estado y ámbitos de gobierno es una característica básica de las democracias modernas. Si el poder está distribuido entre distintos órganos que mutuamente se vigilan, queda cerrada la posibilidad de que el poder constituido se haga ilimitado (Rubio, 1997). De hecho, el principio que establece la división del poder se encuentra incorporado regularmente en los textos constitucionales de la mayoría de los países. Adicionalmente a los poderes clásicos del estado, con el paso del tiempo, en Europa y posteriormente en Latinoamérica han ido surgiendo órganos constitucionales autónomos distintos al Poder Ejecutivo, al Poder Legislativo y al Poder Judicial.

La creación de órganos autónomos tiene un sustento jurídicamente robusto pues se establece en ordenamientos jurídicos contenidos normalmente en los textos constitucionales federales, en alguna ley específica o en decretos y tienen regularmente variadas formas y denominaciones. La creación de órganos autónomos se ha dado principalmente como respuesta a problemáticas particulares en funciones públicas críticas, y tiene por objetivo fundamental proteger dichas funciones de vaivenes o influencias políticas, y dotarla de mayor eficiencia en su actuación. En el mundo, algunos ejemplos particularmente relevantes de órganos autónomos tienen que ver con la organización de las elecciones, con la protección a los derechos humanos, con la estructuración de los bancos centrales, con la elaboración de estadísticas nacionales, con aspectos de regulación y competencia económica y con el control externo de las entidades gubernamentales.

Un órgano autónomo es una entidad que realiza funciones esenciales del Estado, que está establecida normalmente en el máximo ordenamiento jurídico de un país -la Constitución- y que tiene autonomía en su administración y en el ejercicio de sus funciones. Normalmente, los órganos autónomos ejercen funciones que están asignadas a alguno de los poderes tradicionales del Estado, y que asumen ante la baja eficiencia con que el estado realiza dichas funciones públicas debido a limitaciones de diseño, operación e influencia política. Debido a su aparición relativamente reciente, aún existen dudas en torno al lugar que deben ocupar este tipo de figuras en el derecho público. Si se parte de la teoría clásica en la cual existen tres poderes de gobierno, el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, los órganos constitucionalmente autónomos no entrarían del todo en esa clasificación pues no pertenece a ninguno de los poderes existentes (Escudero Álvarez, Hiram).

Sin embargo, los órganos autónomos presentan con frecuencia algunas incongruencias en su diseño y en su operación. Un ejemplo de lo anterior es que en algunos casos, los órganos autónomos son instituciones adscritas a un poder – normalmente el legislativo- aunque se supone que tienen autonomía para realizar sus actos.

De acuerdo con Escudero⁵, los órganos autónomos constitucionales tienen su origen en el siglo XIX, principalmente en los países europeos y tienen por finalidad controlar los poderes tradicionales por la fuerte presencia que los partidos políticos tienen en el gobierno y el parlamento. En el derecho estadounidense no están previstos los órganos constitucionales autónomos, pero hay ciertos órganos que han adquirido características de órganos autónomos como el caso de la Reserva Federal. En el contexto mundial, algunos ejemplos recientes de la creación de órganos autónomos se pueden encontrar en México, Tailandia y Hungría.

En América Latina, México es uno de los líderes más importantes en la materia en cuanto al número y la fortaleza de sus organismos autónomos (Ackerman, 2007). Durante las últimas dos décadas, el gobierno mexicano fundó el Instituto Federal Electoral (IFE), la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), el Consejo de la Judicatura Federal (CJF), el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

⁵ *Ibíd.*

(IFAI) y otorgó autonomía tanto al Banco de México como al Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).⁶

El concepto de autonomía es muy amplio debido a que agrupa en su seno una serie de facultades sobre las que un órgano que se dice autónomo tiene pleno control. Los diferentes tipos de autonomía pueden ser desdoblados a partir de los tres tipos de básicos de autonomía: la financiera, la técnica y la de gestión. El Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en su estudio “La Aproximación al Concepto de Autonomía Técnica y de Gestión de la Auditoría Superior de la Federación” (2007), ha hecho una identificación detallada de los diferentes tipos de autonomía que se pueden identificar en un órgano con tal conceptualización.

Aunque dicho estudio se refiere a un órgano autónomo de fiscalización superior, las características enunciadas en tal estudio pueden ser fácilmente generalizadas a cualquier otro ente análogo. Los tipos básicos de autonomía que se identifican en dicho estudio son la presupuestal o financiera, la normativa o técnica y la organizativa o de gestión.

5. El arreglo institucional

La satisfacción de los intereses colectivos por medio de la función administrativa se realiza fundamentalmente por el Estado, para lograr este objeto se organiza en una forma especial adecuada sin perjuicio de que otras organizaciones realicen excepcionalmente la misma función administrativa.

En este contexto, el Gobierno Federal tiene la enorme responsabilidad de contar con instituciones dinámicas que le permitan satisfacer el interés general de la sociedad mexicana. Sin embargo, este fin no se cumplirá si el Poder Legislativo no asume su función de dotar a los órganos del estado de cuerpos normativos actualizados, que les permita dar solución a los problemas que la sociedad nos plantea, a efecto de cumplir la labor que se le ha encomendado.

⁶ Guajardo Cantú, Gerardo. **La Autonomía y las Facultades de Sanción de las Entidades de Fiscalización Superior en México en la Efectividad del Combate a la Corrupción**. Tesis doctoral. Madrid, España. Diciembre de 2012.

La aportación de Ackerman es fundamental porque analiza la construcción, diseño y desarrollo de los organismos constitucionales autónomos como elementos clave en los procesos de transición y consolidación democráticas. Las principales conclusiones de Ackerman son las siguientes:

1. Las instituciones independientes, emergidas de coaliciones políticas amplias y plurales, tienen un mayor potencial para ser implementadas en forma efectiva y sostenerse en el largo plazo, que las que son aprobadas en forma unilateral por burocracias estatales monolíticas y aisladas.
2. Los escenarios políticos pluralistas, y reñidos entre partidos y otros actores políticos, puede dar lugar a reformas institucionales dinámicas, innovadoras y perdurables.
3. Una ciudadanía activa y combativa es esencial para la construcción de un Estado democrático de derecho, pues en una sociedad democrática, una participación ciudadana activa, que actúa más allá de las elecciones, es una precondition para que las leyes y las instituciones funcionen democráticamente.
4. La descentralización de la autoridad —más que la centralización del poder— es más efectiva para estimular la innovación en políticas públicas y la delegación efectiva de autoridad.
5. Propone estudiar las instituciones políticas como variables dependientes e independientes, respecto a su diseño pero también a su desarrollo institucional. Es decir, a partir de un método que observe a las instituciones simultáneamente como puntos de partida y como resultados, al tiempo que se considere en este análisis las influencias societales extrainstitucionales.
6. Establece que las instituciones independientes muestran niveles más altos de desarrollo político cuando institucionalizan una diversidad de puntos de vista en su dirigencia y abren las puertas a la participación activa de la sociedad civil. (Ackerman, 2007).

Ahora bien, basándonos en el Plan Estratégico de la INTOSAI 2011-2016 y recordando que la ejecución de las metas estratégicas planteadas son la Creación de Capacidades y Compartir Conocimientos y en especial las siguientes prioridades estratégicas:

- a. Asistencia para salvaguardar la independencia de las EFS
- b. Fortalecimiento de la Creación de Capacidades de las EFS y
- c. Presentación del valor y beneficio de las EFS;

Poniendo de relieve los fructíferos resultados y recomendaciones del 21° Simposio NU/INTOSAI acerca del tema “Prácticas efectivas de la cooperación entre las EFS y los ciudadanos para aumentar la rendición de cuentas pública”;

La INTOSAI convencida de que los principios establecidos en las normas ISSAI 1 y 10, la Declaración de Lima sobre las líneas básicas de la fiscalización y la Declaración de México sobre la independencia de las EFS, son premisas indispensables para que las EFS puedan ejercer sus tareas de forma óptima; Poniendo de relieve la Resolución A/66/209 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, titulada "Fomento de la Eficiencia, Eficacia, Rendición de Cuentas y Transparencia de la Administración Pública a través del Fortalecimiento de las Entidades Fiscalizadoras Superiores" en la cual la comunidad internacional de los Estados:

- a. reconoce que las EFS solo pueden desempeñar sus tareas de forma objetiva y eficaz si son independientes de la entidad auditada y están protegidas de toda influencia externa,
- b. reconoce la importante función que cumplen las EFS en la promoción de la eficiencia, la rendición de cuentas, la eficacia y la transparencia de la administración pública, lo que contribuye a la consecución de los objetivos y las prioridades de desarrollo nacionales, así como de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, incluidos los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas y
- c. alienta a los Estados Miembros de las Naciones Unidas que apliquen los principios enunciados en las Declaraciones de Lima y de México en sus estructuras institucionales nacionales correspondientes.

La INTOSAI es también consciente de la importancia de las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAIs) y de las Directrices sobre la buena gobernanza (INTOSAI GOV) que establecen los principios fundacionales, prerequisites para el funcionamiento de las EFS, principios fundamentales de auditoría y directrices de auditoría y alientan la buena gobernanza en el sector público y cumplimiento con aquellas normas para hacer la labor de las EFS más digna de confianza.

Poniendo de relieve que un enfoque moderno y eficaz de las EFS para mejorar la gobernanza pública no se limita a la pura función auditora y que el indicar exclusivamente a posteriori la existencia de deficiencias y anomalías no es suficiente para lograr un desempeño óptimo y para ser percibido como órgano de control eficiente; Convencidos de que todo el potencial de actuación de las EFS sólo se puede aprovechar para la calidad de la gobernanza pública si las EFS – basándose en su función auditora – realizan actividades asesoras y ofrecen recomendaciones concretas para mejoras tanto para las entidades auditadas como para los responsables políticos para sus correspondientes actuaciones en la práctica.

La INTOSAI está convencida de que los ciudadanos y la sociedad civil son destinatarios de las recomendaciones de los resultados de auditoría de las EFS y que tienen la misma importancia como las instancias políticas correspondientes y que contribuyen también a la eficacia del control mediante los debates públicos; que la asesoría, en el sentido del empeño efectivo para la realización y el aprovechamiento de las recomendaciones formuladas, no se agota en la elaboración de recomendaciones para la entidad auditada o la simple presentación del informe de auditoría a los órganos legislativos competentes o ejecutivos, sino que para poder desarrollar su plena eficacia, es preciso que se continúe la labor con orientación al objetivo respecto a las correspondientes declaraciones de auditoría y las recomendaciones. Subrayan la importancia de un amplio debate de la política de los resultados y de las recomendaciones de las EFS y sus actividades de asesoría relacionadas y ponen de relieve que los servicios de asesoría de las EFS crean un valor añadido al incrementar el beneficio de cada una de las auditorías de la gestión pública y al fortalecer la eficacia de la fiscalización pública de manera sostenible;

Firmemente convencidos de que con la práctica de asesoría aumenta el valor y beneficio de las auditorías y se hace mas visible su eficacia, ya que un debate mas amplio incrementa la disponibilidad de aplicar las recomendaciones de auditoría y fortalece también la confianza de los ciudadanos en las EFS; Reconociendo que, con esos antecedentes, un enfoque eficaz de auditoría y asesoría debe cumplir con una serie de factores y que se deben cumplir ciertas premisas para que se pueda conseguir un efecto global en el sentido de una mejora de la gobernanza pública;

Consideran necesario tanto la aplicación de los principios enunciados en las Declaraciones de Lima y México para fomentar e incrementar la independencia de las EFS como también una mayor visibilidad del valor y beneficio de las EFS;

Subrayan que es imprescindible en el sentido de la Declaración de Lima que las EFS orienten su función auditora de forma que se puedan tomar medidas correctivas, que los órganos correspondientes rindan cuentas de sus actuaciones, que se puedan conseguir indemnizaciones por los daños y perjuicios y que se tomen las medidas necesarias para evitar que estas infracciones se repitan o que sea por lo menos más difícil cometerlas.

Con relación a la función auditora, subrayan que toda la gestión pública debe estar sujeta al control de las EFS y que los resultados deben presentarse y discutirse en el parlamento, independientemente de que sí o no y de la forma en la cual sea definida en el presupuesto general del Estado, también consideran imprescindibles que las EFS no estén involucradas respecto a su función auditora en la actuación operativa de la administración para poder salvaguardar la independencia de las EFS del poder legislativo, del gobierno y de la administración en el sentido de una clara separación de las responsabilidades entre la administración y los auditores, subrayan la creciente importancia de la auditoría de la eficiencia, eficacia, economía y del rendimiento de la gobernanza pública, lo que abarca no sólo los casos singulares de la gestión sino también toda la actuación de la administración pública, incluyendo su organización y los sistemas administrativos.

La INTOSAI hace énfasis en la necesidad de orientar las actividades de auditoría de las EFS también a cuestiones del impacto así como el logro de efectos en la gobernanza pública y consideran el control posterior de acuerdo a las disposiciones de la Declaración de Lima como una de las tareas indispensables de cada EFS para reclamar

la responsabilidad del órgano que debe rendir cuentas, conseguir la indemnización del perjuicio producido y para impedir, en el futuro, la repetición de infracciones. La proximidad temporal al proceso contribuye a la posibilidad de poder conseguir cambios concretos y positivos; Indican que las EFS deben realizar su función auditora según una programación que esté elaborada por ellas mismas.

Para incrementar la eficacia de las auditorías, la elección de los temas de la auditoría de rendimiento debería realizarse de tal forma que se cubran con ello aquellos sectores con especial importancia para la realización de los servicios del Estado en el futuro, en especial la sostenibilidad financiera de los presupuestos, los sistemas de seguridad social, incluidos los sectores de salud y pensiones, o la sostenibilidad ecológica;

Hacen hincapié en que las EFS no deben auditar - para poder salvaguardar su objetividad y para asegurar su credibilidad - la política adoptada por la legislativa - con excepción de los casos explícitamente previstos por las leyes - sino que deben limitarse a la auditoría de la ejecución de esa política y sus impactos y elaborar sus recomendaciones sobre esa base;

Subrayan la alta necesidad del perfeccionamiento teórico y práctico de todos los miembros y funcionarios de control de las EFS a nivel interno, universitario e internacional, fomentándolo por todos los medios posibles, tanto económicos como de organización; Consideran el control interno como un importante mecanismo de aseguramiento que deberían promoverse y coordinarse a través del legislativo.

6. Referencias

- Ackerman, John M. (2007). Organismos Autónomos y Democracia. El caso de México. 1ª Edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México.
- Carpizo, Jorge. (1987) El Presidencialismo Mexicano, México, Siglo XXI.
- Escudero Álvarez, Hiram. Los órganos constitucionalmente autónomos y la seguridad pública.
- Gertz Manero, Alejandro; Maldonado, Luis (2009). Democracia real y poder ciudadano. Porrúa. México.
- Grossi, Paolo. (1997). Un derecho sin Estado. La noción de autonomía como fundamento de la Constitución jurídica medieval. Anuario Mexicano de Historia del Derecho. UNAM. México.
- Gujardo Cantú Gerardo. La Autonomía y las Facultades de Sanción de las Entidades de Fiscalización Superior en México en la Efectividad del Combate a la Corrupción. Tesis doctoral. Madrid, España. Diciembre de 2012.
- Rubio Llorente, Francisco. (1997). La forma de poder. Estudios sobre la Constitución. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid.
- Sartori, Giovanni, (1997) Ingeniería Constitucional Comparada, México, FCE.
- Stoner, James y Freeman, Edward. (1994). Administración. Prentice Hall Hispanoamérica. México.
- Villoria, M; Wences I. (Eds) (2010) Cultura de la Legalidad. Instituciones, Procesos y Estructuras. Catarata. Madrid.
- Instituto Nacional de Geografía e Informática (INEGI). Encuesta Nacional de

Ocupación y Empleo.

-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. (2007). Estudio La Aproximación al Concepto de Autonomía Técnica y de Gestión de la Auditoría Superior de la Federación.