

NECESARIO FORTALECER LA EFECTIVIDAD DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR MEDIANTE EL CONTROL PARLAMENTARIO

Alejandro Romero Gudiño*

Resumen

En el Estado de la modernidad, la división de poderes como paradigma de esa categoría, implicó el reconocimiento de contrapesos necesarios para el debido ejercicio del poder político. De ese constructo derivado de la ciencia política y el derecho, se pueden identificar también nuevos conceptos que fortalecen y legitiman esa división, como lo es la necesaria y progresiva función fiscalizadora desde la figura del poder legislativo ante los otros dos poderes, en un escenario cuya legitimidad nace de la fusión entre la raíz popular y su representatividad parlamentaria. Y por las complejidades de las responsabilidades encargadas a las instituciones del Estado, la viabilidad en el cumplimiento de sus fines, dependerá en gran medida de la capacidad que tenga ese mismo Estado para autorregular sus propios procesos de administración sus recursos.

*Doctor en Derecho, profesor visitante del CIJUREP.

Abstract

In the State of modernity, the division of powers as a paradigm of that category, implied the recognition of checks and balances necessary for the proper exercise of the political power. In this way derived from political science and law, we can also identify new concepts that strengthen and legitimize that division, as is the necessary and progressive audit function from the figure of the Parliament to the other two powers, on a stage whose legitimacy comes from the fusion between its popular root and its parliamentary representation. And the complexities of the responsibilities entrusted to State institutions, the viability in meeting its goals will depend largely on the ability of the State to self-regulate their own resources management processes.

Conceptos clave: División de poderes, fiscalización, parlamento, Estado moderno.

Keywords: Division of powers, audit, parliament, modern State.

Introducción

La preocupación más determinante de los creadores del sistema político republicano en el siglo XVIII era evitar la tiranía, preservar las libertades y asegurarse 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 podemos identificar una subdivisión de poderes entre la función de legislación y la de vigilancia del cumplimiento de la ley. Sin esta distinción, es inviable pensar que se diera una efectiva división de poderes. A partir de allí hablamos entonces propiamente de control del poder.

Legado del pensamiento político moderno, el régimen de nuestro país es de una democracia representativa, la soberanía del pueblo se ejerce por medio de los legisladores, de ahí que una mejor representación favorece la estabilidad política del Estado y la legitimidad de la ley.

2. Función Fiscalizadora del Parlamento

Una de las vertientes de la división de poderes es la del control sobre el presupuesto, que 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 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.); la segunda referida a la aprobación del presupuesto que se ejercerá y su destino (artículo 74 fracción IV del mismo ordenamiento); por último, la fiscalización del uso que se dio al presupuesto mediante la revisión de la cuenta pública (Artículo 74, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.). Todas ellas son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados.

La última fracción aludida 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 que integran los Ramos Administrativos, Autónomos y Generales, así como las Entidades de Control Presupuestario Directo.

De forma consolidada la 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.

Si ponemos nuestra mirada en otras formas de organización del parlamento, podemos identificar tres funciones distintas pero inherentes a la naturaleza y función del mismo, que no sólo a lo largo de la historia, sino que en estos tiempos, se han consolidado como propias de esta corporación del Estado. Se trata de funciones claramente delimitadas, a saber: representación, legislación y fiscalización. Se puede mencionar 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 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 la ejecución de la misma.

Necesario fortalecer la efectividad de la fiscalización superior

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.

Se ha adoptado de forma amplia el término *accountability* para hablar como sinónimo de rendición de cuentas.

Para el politólogo argentino Guillermo O'Donnell, 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.

3. Control parlamentario de la fiscalización, vínculo EFS-PAC

A continuación vamos a orientar nuestra atención a la función de fiscalización superior, que es una de las vertientes del control parlamentario, depositada en la Cámara de Diputados como una de sus facultades exclusivas, que se ejerce por medio de una institución de fiscalización superior. Esta revisión la haremos con una perspectiva internacional, para de ello obtener algunas conclusiones y propuestas para nuestro país.

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.

Muchas de las actividades de coordinación y desarrollo de normas internacionales para la auditoría pública se efectúan en siete grupos regionales de trabajo que aparecen en la Tabla 1:

Tabla 1
Países miembros por Grupos de trabajo de INTOSAI

AFROSAI	Organización Africana de Instituciones de Auditoría Superior	50
ASOSAI	Organización Asiática de Instituciones de Auditoría Superior	39
ASOSAI AFROSAI		1
ASOSAI EUROSAI		9
CAROSAI	Organización de Instituciones de Auditoría Superior del Caribe	21
EUROSAI	Organización Europea de Instituciones de Auditoría Superior	40
OLACEFS	Organización Latinoamericana de Instituciones de Auditoría Superior	22
PASAI	Asociación Pacífico de Instituciones de Auditoría Superior	16
Ninguno		3
Total		201

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

Las instituciones de auditoría participan en uno o más de estos grupos y algunos países no participan en ninguno.

Se habla de un “modelo Westminster”, para referirse a la conformación de la entidad de fiscalización superior sujeta a control parlamentario, modelo que explica la clasificación 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, corresponde al modelo Westminster 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 (PAC: *Public Account Committee*)

que en México recibe la denominación de Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación al 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.

En México, algunos destacados académicos¹ consideran que de la Declaración de INTOSAI de Lima (1977), que propone la necesaria *independencia* de la Entidad Fiscalizadora Superior (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 (BM) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) aportan elementos teóricos y empíricos para mostrar que existe un papel crucial en la Auditoría Pública y la Rendición de Cuentas Parlamentaria.

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

¹ Entre ellos John Ackerman y Cesar Astudillo, quienes organizaron los días 17 y 18 de agosto de 2009 en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM un seminario con el tema “Autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación”, en el cual participaron con sus propias posturas del tema: Manuel Bartlett, Jaime Cárdenas, José Antonio Crespo, Jorge Fernández, Aimée Figueroa, Daniel Márquez, María de la Luz Mijangos, Arturo Orcí, Juan Pardinas, Eréndira Sandoval y Diego Valadés. Véase ACKERMAN, John y ASTUDILLO, César, *La Autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, UNAM, México, 2009.

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 que 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 las 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 de la 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 trabajo lo desarrolla la entidad fiscalizadora 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 de la 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.

4. Contribución del Comité de Cuenta Pública (PAC) a la fiscalización superior

El PAC es el primer destinatario de los informes que emite la EFS. A esta comisión le corresponde, como sugieren Hedger y Blick,² el *agregar valor* al informe. 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 la 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 de la EFS. Si también se cumple la condición mencionada previamente

² HEDGER, Edward y BLICK, Andrew, *Enhancing accountability for the use of public sector resources: how to improve the effectiveness of public accounts committees*, ODI, London, 2008 p. 4.

te 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 *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 de la 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.

5. 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.

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

Necesario fortalecer la efectividad de la fiscalización superior

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 la 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. En la Tabla 3 se presenta una síntesis de las facultades de ambas comisiones.

Tabla 3

Intervención de las Comisiones Legislativas en la Fiscalización Superior

Ley	Descripción de la obligación asignada	Sujeto	Sanción
LFSF, 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	La Unidad sanciona (arts. 102 y 103)
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	

6. Reformas para promover el control parlamentario en México

Hace unos años, parte del debate en México se sustentó en la sospecha de injerencias políticas por parte de la Comisión de Vigilancia sobre la Auditoría Superior de la Federación.

De acuerdo a 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. La tabla 4 muestra que el 60% de las EFS autónomas de las que tenemos datos, rinden un informe al parlamento. El 25% en cambio no están obligadas 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 las EFS que ostentan el carácter de autónomas, entregan informes a sus parlamentos y sólo el 3% no emiten informes obligatorios.

Necesario fortalecer la efectividad de la fiscalización superior

Tabla 4
Tipo de Independencia del EFS y Reportes que rinde por Ley
(Número de EFS)

	Reporta a							Total
	Consejo	Ejecu- tivo	In- forme social	No emite in- forme	Parla- mento	Autoridad monocrá- tica	.d	
Auto- nomía	0	1	1	10	19	0		34
Auto- nomía limitada	0	2	1	1	7	1		12
Inde- penden- cia	1	7	0	3	74	0		91
Inde- penden- cia limitada	0	0	0	0	4	2		6
S.D.	1	0	0	0	9	0	3	43
Sin independencia	0	11	0	0	3	1		15
Total	2	21	2	14	116	4	2	201

* Autoridad monocrática: Sultán, Papa y Rey

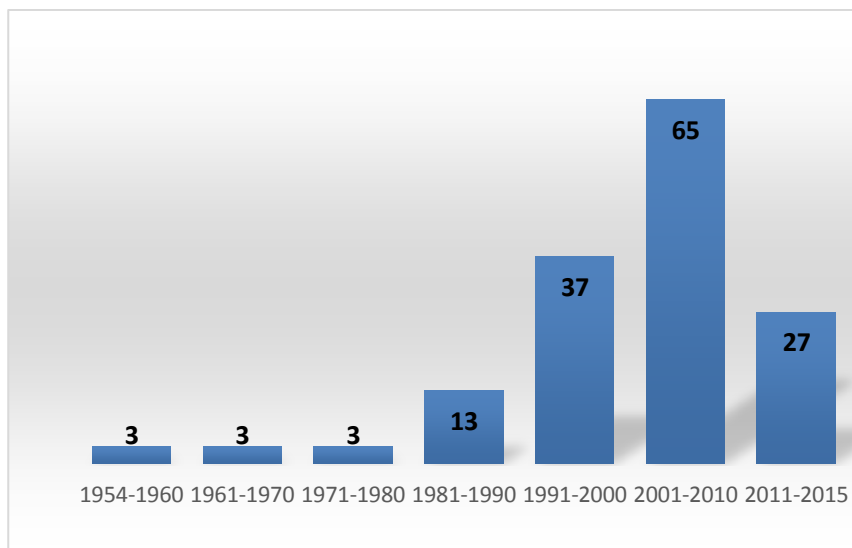
Fuente: Elaboración propia con base en la información de 201 entidades de fiscalización superior.

Aunque 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 observamos la gráfica 1, notamos que de acuerdo a los datos recabados entre los 201 países estudiados, la legislación en la materia ha sido actualizada en el periodo de 1990 a 2015, pero sobre todo en la década de 2000 a 2010. Por ello, México no es una excepción, ya que su legislación se ajustó en 2009.

Gráfica 1
Año de la última reforma a la legislación en materia de Fiscalización Superior
Países integrantes de INTOSAI



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

Si las EFS tienen un puesto estelar en el escenario, no menos importante en este proceso de fiscalización y rendición de cuentas lo tienen los PAC y los congresos. Un primer aspecto es ubicar el papel del PAC y de las 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.

Es importante señalar que de ser aprobada la Reforma Constitucional en materia de combate a la corrupción que está en proceso, la Auditoría Superior de la Federación podrá iniciar la fiscalización a partir del primer

día hábil del ejercicio fiscal siguiente y entregarán informes individuales el último día hábil de los meses de junio y octubre.

Además de la inmediatez con la que se iniciará el 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.

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 de que el sistema de fiscalización superior deje de ser un instrumento reactivo, circunscrito a la persecución de los comportamientos desapegados 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

Necesario fortalecer la efectividad de la fiscalización superior se está perdiendo en las cuentas pequeñas y desprotegiendo las macrofinanzas del Estado.

Bibliografía

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

HEDGER, Edward y BLICK, Andrew, *Enhancing accountability for the use of public sector resources: how to improve the effectiveness of public accounts committees*, ODI, London, 2008.

