

¿Quién vigila el gasto público?

las entidades de fiscalización superior en México

¿Quién vigila el gasto público?

¿Quién vigila el gasto público?

Las entidades de fiscalización superior en México

Las Entidades de Fiscalización

La Real Academia Española define fiscalizar como “*criticar y traer a juicio las acciones u obras de alguien*”. Más general, fiscalización superior es evaluar el uso de los recursos públicos, lo que también significa el escrutinio del gasto del gobierno. Asimismo, fiscalización y auditoría no son sinónimos. La fiscalización es el conjunto de acciones que tienen por fin comprobar el efectivo apego de la actividad económico-financiera de los organismos encargados de ejercer recursos públicos a los principios de legalidad, eficacia, eficiencia y economía. La auditoría en cambio, es un mecanismo regulador, de vigilancia y revisión. La auditoría es el principal instrumento de la fiscalización, pero no es necesariamente lo mismo (Melián Hernández 2006).

Aunque la fiscalización es un instrumento de pesos y contrapesos que ejerce el Poder Legislativo sobre el Ejecutivo, existen tres diferentes tipos de supervisión a las finanzas gubernamentales en regímenes presidenciales. El primero es el presupuesto, pues el proceso presupuestal divide la responsabilidad de definir las prioridades de gasto entre ambos poderes, creando un control anterior al ejercicio del dinero público.¹²⁹ El segundo tipo es el control interno, porque se lleva a cabo por organismos o entidades que pertenecen a la institución que ejerce el gasto. Este control ocurre al mismo tiempo que el control presupuestal y se apoya en auditorías concurrentes con la ejecución del presupuesto. A nivel federal en México, la institución encargada del control interno del gobierno es la Secretaría de la Función Pública; en las entidades federativas la institución equivalente es la contraloría de gobierno. El tercer control es el externo, porque la institución que vigila el gasto es distinta a la institución o entidad vigilada. El control externo generalmente es posterior al ejercicio del presupuesto, una vez que las políticas públicas han sido implementadas. La fiscalización superior es un tipo de control externo.

En los regímenes presidenciales, la fiscalización superior es una responsabilidad del Poder Legislativo quien delega las labores de

revisión y control a una agencia de apoyo responsable de la supervisión del ingreso y gasto gubernamental conocida genéricamente como Entidad de Fiscalización Superior (EFS). La tarea principal de la EFS es fungir como un despacho de auditoría de supervisión sobre las entidades que utilizan recursos públicos (principalmente los poderes de gobierno, aunque no exclusivamente) con el objetivo de evitar transgresiones legales, desperdicio de recursos, o bien, el uso de fondos públicos para intereses privados (Manjarrez, 2001). En la mayoría de los regímenes presidenciales, las EFS operan dentro de la estructura del Poder Legislativo y se relacionan con él a través de comisiones legislativas cuya jurisdicción está vinculada con la definición del presupuesto o bien a su vigilancia y control.¹³⁰

Contraloría vs Auditoría: Tanto la contraloría como la auditoría son instituciones encargadas de la fiscalización. La Secretaría de la Contraloría de los estados es la encargada de la vigilancia, fiscalización y control preventivo de los recursos del ramo 33 y los que ejercen las dependencias y organismos auxiliares estatales. Su equivalente a nivel federal es la Secretaría de la Función Pública. Por su parte, la auditoría (o Entidad de Fiscalización Superior Local) depende directamente del congreso local y vigila la cuenta pública, es decir, los recursos una vez ejercidos.

Existen tres factores que determinan la capacidad de la EFS para un ejercicio eficaz:

1. Autonomía política, la cual incluye independencia de presiones (políticas) externas, además de tener la capacidad de decidir libremente los criterios y alcances de la auditoría.
2. Recursos humanos y financieros suficientes para llevar a cabo sus labores.
3. Capacidad de influir en el comportamiento de los entes fiscalizados (por ejemplo, por medio de sanciones).

La independencia política se refiere a la existencia de una diferenciación de incentivos e intereses entre la EFS y los entes fiscalizables. Esencialmente, que el funcionamiento y la supervivencia institucional de la EFS no estén condicionadas a la convergencia de intereses políticos entre el Poder Legislativo y la propia EFS. Asimismo, la independencia

¹²⁹ En otras palabras, al delimitar el uso de los recursos públicos, el proceso de decisión presupuestal limita el nivel de discrecionalidad. Por ejemplo, las características del proceso para la definición del presupuesto, quién tiene poder de iniciativa, quién tiene poder de veto, etc., tiene consecuencias previsibles en las decisiones de gasto. Ver (Kiewiet and McCubbins, 1991) y (Baldez and Carey, 2001) como ejemplos de la influencia del proceso de decisión en el presupuesto final para los Estados Unidos y Chile, respectivamente.

¹³⁰ No en todos los países la EFS pertenece a la estructura del Poder Legislativo. En algunos casos, la EFS pertenece a la estructura del poder ejecutivo, lo cual significa que es una agencia de auditoría interna (California en Estados Unidos, Bolivia, China, y las Filipinas). En otros casos, la EFS es independiente de cualquier rama de estado (Chile). La encuesta sobre Prácticas y Procedimientos Presupuestarios de la OCDE/Banco Mundial realizada en el 2003 a cuarenta países proporciona evidencia concreta de esta variabilidad: el 7.9% de los casos cuentan con una EFS que reporta al Poder Ejecutivo, en 74.3% la EFS reporta al Poder Legislativo, mientras que en el 2.4% la EFS reporta al Poder Judicial (OECD, 2003).

real de la EFS requiere de “soberanía” de gestión y de organización. La Declaración de Lima, un documento clave para el estudio de las EFS, establece que “[las] Entidades Fiscalizadoras Superiores sólo pueden cumplir eficazmente sus funciones si son independientes de la institución auditada y se hallan protegidas contra influencias exteriores. Aunque una independencia absoluta respecto de los demás órganos de gobierno es casi imposible, por estar dentro de la estructura del Estado, las Entidades de Fiscalización Superior deben gozar de la independencia funcional y organizativa necesaria para el cumplimiento de sus funciones” (Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (1977)). Es decir, la EFS debe tener autonomía para decidir el sujeto, alcance y momento oportuno de una auditoría (autonomía de gestión), así como autonomía para determinar su organización interna (autonomía organizativa).

Para que la fiscalización sea efectiva, el marco institucional debe garantizar que la EFS pueda solicitar directamente los recursos financieros que requiera al órgano público que decide la distribución del presupuesto nacional.¹³¹ Una EFS con recursos financieros o humanos insuficientes implica transformar la rendición de cuentas en un mandato legal sin recursos financieros que lo respalden. La EFS debe ser independiente para determinar su presupuesto y debe contar con la prerrogativa de solicitar ese presupuesto sin intermediaciones. En pocas palabras, el control del flujo de recursos afecta la independencia política de la EFS.

Además, la EFS debe contar con la capacidad institucional de hacer efectivas sus resoluciones. Cuando las leyes de fiscalización no otorgan a la EFS el poder de determinar y/o ejecutar sanciones o recomendaciones derivadas del proceso de fiscalización, el entramado institucional debe garantizar que las decisiones de la EFS tengan el efecto deseado, ya sea punitivo o correctivo. En este sentido, la EFS debe contar con mecanismos institucionales que inciten a los entes fiscalizados a seguir sus recomendaciones ya sea por medio de la ejecución directa de sanciones o bien por la posibilidad de iniciar los procedimientos punitivos o de amonestación respectivos (Dye and Stapenhurst, 2000). En otras palabras, para que la fiscalización sea efectiva deben existir garantías para que las acciones de la EFS incidan en el comportamiento de los sujetos fiscalizados de manera directa o indirecta.

El Funcionamiento de las EFS

Las auditorías constituyen el trabajo cotidiano de las EFS. Son la herramienta fundamental para llamar a cuentas a los entes públicos o privados que manejan recursos públicos. Hoy en día se identifican tres tipos de auditoría:

- 1) Auditoría financiera. El auditor verifica la certeza de la información contenida en los estados financieros. Los procedimientos de auditoría incluyen revisar la fiabilidad del sistema de control financiero de una organización. Una auditoría puede ayudar a incrementar el nivel de confianza en los reportes financieros del gobierno.
- 2) Auditoría normativa. El equipo auditor revisa las transacciones para ver si el departamento de gobierno o la agencia actuó conforme a las leyes y normas que rigen sus operaciones.
- 3) Auditoría de desempeño o “valor por dinero”. Los auditores indagan sobre si el dinero recaudado por impuestos se utilizó de manera eficiente o no. Este tipo de auditoría tiene el propósito de mejorar la manera en que el gobierno utiliza los fondos públicos en torno a economía, eficiencia y eficacia.

El papel de la Auditoría Superior de la Federación en la fiscalización del gasto público estatal

A raíz del proceso de descentralización que ha experimentado el país en las últimas décadas, los estados y municipios tienen cada vez más potestades para ejercer mayor proporción del gasto público. La legislación otorga a la entidad de fiscalización superior del país, la ASF, facultades para la auditoría de los recursos federales que ejercen los gobiernos subnacionales. La ASF ha identificado que estos recursos son un área de opacidad que requiere especial atención, así como cambios relevantes en las diversas instituciones involucradas y en las leyes respectivas, de tal modo que se incentive el uso transparente y eficiente de los recursos públicos. Aquí se hace una revisión del papel general de la ASF en la fiscalización del gasto estatal.

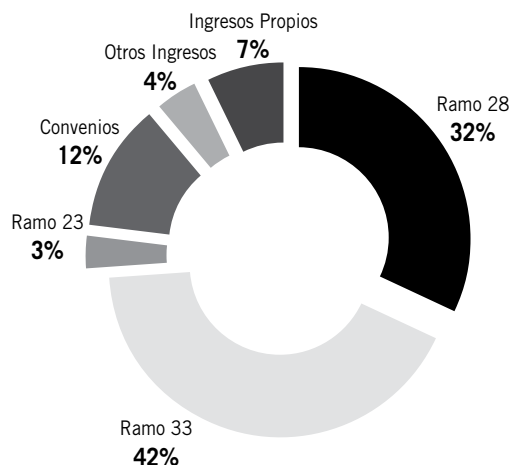
¹³¹ Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (1977). Declaración de Lima 1977.

¿Quién vigila el gasto público?

Introducción

El pacto fiscal que a nuestro sistema federal se sustenta en que los estados ceden derechos de recaudación a la federación y que, al mismo tiempo, reciben una redistribución de los recursos por medio de mecanismos preestablecidos en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF). Por otro lado, las entidades federativas y los municipios sirven como intermediario entre la federación y la población para proveer ciertos servicios públicos y, en consecuencia, ejercer el gasto asignado a rubros específicos. Este tipo de gasto etiquetado es sujeto a revisión de la ASF, ya que la Constitución le otorga facultades directas sobre los recursos federales ejercidos por entidades federativas y municipios. En su mayor parte, estos recursos corresponden al Ramo 33, es decir los ocho distintos Fondos de Aportaciones que representan el 42% de los ingresos estatales (gráfica 11.1).¹³² También incluye el Ramo 23, que se refiere al gasto federalizado en Provisiones Salariales y Económicas (3% de los ingresos estatales), así como recursos transferidos por convenio de colaboración (12%).¹³³ Esto implica que, si bien el marco de revisión es amplio, gran parte de los recursos ejercidos por las entidades federativas a través del Ramo 28 (Participaciones), así como los ingresos propios de los estados, quedan fuera del alcance de la Auditoría; esto significa que aproximadamente 43% de los recursos estatales está bajo el control directo de las Entidades de Fiscalización Superior Locales (EFSL).

Gráfica 11.1. Estructura de los ingresos estatales (Cuenta Pública 2008)



Fuente: INEGI.

La propia ASF identifica los recursos federales transferidos a estados y municipios como una de las áreas de opacidad en la fiscalización de recursos públicos:

*“La transferencia de recursos federales a estados, municipios y al Gobierno del Distrito Federal es, sin duda, una de las áreas más oscuras en materia de transparencia y rendición de cuentas que requiere de la actualización de las Reglas de Operación de los Fondos del Ramo General 33 y, consecuentemente, de la Ley de Coordinación Fiscal. De igual forma, se requiere de la homologación de los marcos jurídicos y normativos de las entidades federativas con el del ámbito Federal en materias de fiscalización superior y de presentación, revisión y aprobación de la Cuenta Pública”.*¹³⁴

También señala que los principales obstáculos para la correcta aplicación de estos recursos son: a) una responsabilidad política limitada, b) una cultura administrativa insuficiente y c) un marco jurídico ambiguo.¹³⁵ La entidad de fiscalización subraya además la debilidad de las normas, reglamentos de planeación, sistemas de registro contable y preservación del patrimonio que existe a nivel municipal y delegacional.

La vigilancia de estos recursos es particularmente relevante, ya que estas transferencias representan una parte significativa del gasto programable del sector público.¹³⁶ En el presupuesto del año 2010, los ramos 33 y 23 representaron 18% del gasto programable y 15% del total del presupuesto. Los recursos transferidos que son fiscalizados directamente por las entidades federativas (Ramo 28) representaron 14% del presupuesto total. En la gráfica 11.2 se muestra la distribución del gasto que corresponde a estados y municipios, así como los que competen a la vigilancia de la ASF.

Gasto programable: se refiere a las erogaciones que realiza la Federación de acuerdo a los diferentes programas para proveer a la población de los bienes y servicios públicos que estos generen.

Gasto no programable: se refiere a las erogaciones que realiza la Federación de acuerdo a sus obligaciones legales y a los conceptos incluidos en el presupuesto de egresos de la Federación que no corresponden a programas para proveer bienes y servicios públicos.

¹³² Debido a la temporalidad de la rendición de la cuenta pública este es el último dato disponible del gasto ejercido para el año 2008.

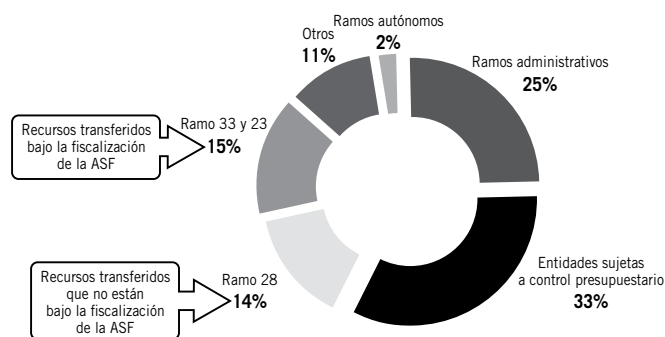
¹³³ En la revisión de la cuenta pública 2008 se incluyó también dentro de la fiscalización al Ramo 36 de Seguridad Pública.

¹³⁴ Auditoría Superior de la Federación, Áreas de Opacidad y Riesgo en el Estado Federal Mexicano. Oportunidades de Mejora, 2009, pp. 29-30

¹³⁵ Íbid.

¹³⁶ “Este gasto es todo aquél que puede proyectarse con anterioridad y está contenido en los distintos programas gubernamentales. Este rubro incluye el conjunto de las tareas del gobierno federal, en todos sus ámbitos de acción (defensa, turismo, ecología, desarrollo, etc.)” en María Amparo Casar Pérez y Fausto Hernández Trillo, ¿Qué es el presupuesto Federal?

Gráfica 11.2. Estructura del presupuesto federal 2010



Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación 2010.

El marco legal de la fiscalización a las entidades federativas

En la actualidad

El fundamento constitucional que sustenta el papel de la ASF en la fiscalización del gasto público estatal es el artículo 79 constitucional que establece en su fracción I: “(...) También fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, con excepción de las participaciones federales”. Es importante señalar que esto no implica que dichos recursos no puedan ser revisados concurrentemente por las EFSL.¹³⁷

Por su parte, a partir de 1999, el artículo 73 en su fracción XXIV otorga al Congreso la facultad para “expedir la Ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales”. También se otorgó a la Cámara la facultad del desempeño de la ASF por medio del artículo 74. A raíz de estas modificaciones, en el año 2000 se publicó la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, ésta fue un marco de referencia importante para fortalecer el proceso de la fiscalización en el país y modernizar la organización y procedimientos de la entidad fiscalizadora.

En el año 2009 esta ley fue sustituida por la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. En esta ley, los artículos que regulan la fiscalización a gobiernos locales son el 37 y el 38. En el artículo 37, además de reforzar lo ya mencionado en el artículo 79 constitucional,

se hace referencia a la facultad de la ASF para realizar convenios “con los gobiernos de las entidades federativas, legislaturas locales, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y las entidades de fiscalización superior, con el objeto de que colaboren con aquélla en la verificación de la aplicación correcta de los recursos federales recibidos por dichos órdenes de gobierno”. También se determina que la ASF podrá establecer los “sujetos, objetivo, alcance y procedimientos de las auditorías”. En suma, le da facultades para efectuar el registro patrimonial, contable y presupuestario de las entidades federativas y municipios.

Por su parte, el artículo 38 de la ley establece los lineamientos del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado (PROFIS) que se analiza más adelante.

En la historia

La fiscalización del gasto federalizado ejercido por estados y municipios no estaba determinada de manera clara en la Constitución de 1917, por lo que ésta quedó bajo responsabilidad directa de los propios estados y municipios. No fue sino hasta la promulgación de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda en 1937 que se le dio responsabilidad a esta entidad para revisar los recursos del DF y de los territorios existentes en esa época (Baja California y Quintana Roo). Los demás estados mantuvieron su facultad para fiscalizar sus propios recursos, entendidos no cómo los recursos que provenían de sus propias fuentes de ingreso sino como el dinero que ejercían como parte de su presupuesto.

Con la entrada en vigor de la nueva Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda en 1978 se ampliaron las facultades para fiscalizar los subsidios federales que recibían las entidades y el DF. No fue sino hasta 1999 que, tras la reforma de la LCF en 1997 y la creación de la ASF, se le otorgó a la entidad de fiscalización superior sus facultades actuales.¹³⁸

El Programa para Fiscalización del Gasto Federalizado (PROFIS) y los Convenios de Colaboración

EL PROFIS es un programa que tiene como objetivo fortalecer el alcance, profundidad, calidad y seguimiento de las revisiones realizadas por la ASF al ejercicio de los recursos que corresponden a su competencia. Es decir, el Ramo 33 de Aportaciones Federales, así como subsidios y convenios de coordinación en materia de descentralización o reasignación transferidos a las entidades federativas, municipios y delegaciones

137 La Suprema Corte dio a conocer la resolución de posibilidad de revisión paralela al resolver una controversia en 2003 (87/2003).

138 Moreno Castillo, Eugenia C. (2006).

¿Quién vigila el gasto público?

Una de las herramientas del PROFIS es la celebración de convenios de colaboración con las entidades federativas. La ASF puede otorgar hasta 50% de los recursos del programa a las entidades de fiscalización superior de las legislaturas locales y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para que estos realicen la fiscalización de manera directa. El resto es utilizado por la ASF para fiscalizar estos recursos y capacitar a los órganos técnicos de las legislaturas locales.

Del porcentaje destinado a las EFSL, se distribuye una parte de manera fija para los 32 órganos de fiscalización, otra de acuerdo a un criterio de eficiencia en el ejercicio anterior y una más para que las EFSL realicen actividades de capacitación a los municipios y a las demarcaciones

Tabla 11.1. Distribución del PROFIS en 2009

Responsable	Porcentaje (A)	Función	Porcentaje de A
ASF	50%	Fiscalización	90%
		Capacitación a las EFSL	10%
EFSL	50%	Misma cantidad para cada EFSL	30%
		Por resultados de evaluación	55%
		Para que las EFSL capaciten a los municipios	15%

Fuente: Reglas para la operación del PROFIS en el ejercicio fiscal 2009.

Tabla 11.2. Distribución del PROFIS en 2008

Responsable	Porcentaje (A)	Función	Porcentaje de A
ASF	60%	Fiscalización	90%
		Capacitación a las EFSL	10%
EFSL	40%	Misma cantidad para cada EFSL	35%
		Por resultados de evaluación	65%

Fuente: Reglas para la operación del PROFIS en el ejercicio fiscal 2008.

territoriales del Distrito Federal. En las tablas 11.1 y 11.2 se muestra la forma en que se distribuyeron los 369 millones de pesos presupuestados para el PROFIS en 2009 y 2008. Aquí se observa cómo las EFSL adquieren más responsabilidades para la fiscalización.

Los apoyos del PROFIS se establecieron en 2005 y han servido para incrementar las observaciones y recomendaciones para el gasto transferido. Para el presupuesto de 2010 se le asignaron 330 millones de pesos, lo que representa un 27% del presupuesto total de la ASF. Las reglas de operación de este subsidio y los montos correspondientes a cada entidad son publicados anualmente en el Diario Oficial de la Federación.

Antes de la creación del programa, ya existían convenios entre la ASF y las entidades federativas con el objetivo de coordinarse para dar seguimiento a los recursos transferidos. Estos convenios buscan aumentar la comunicación y el intercambio de información entre la ASF y las entidades de fiscalización locales. Con ellos se busca involucrar a las EFSL en la auditoría del gasto federalizado. El primer estado que firmó un convenio de colaboración fue Quintana Roo en el año 2000, a partir de ese año todos los estados y el DF han firmado acuerdos con la ASF (tabla 11.3).

De hecho, la existencia de los convenios de colaboración ha sido una condición necesaria para la actuación de la ASF, pues a lo largo del proceso se han dado controversias legales en cuanto a la naturaleza jurídica de las Aportaciones, así como de los límites del federalismo. Dadas las características de la legislación mexicana, los fondos transferidos se registran como recursos propios de los estados para que estos puedan ser ejercidos por ellos y no como dinero federal. Es por eso que su fiscalización por parte de la ASF, requiere la firma de estos convenios.

Señalamientos a las entidades federativas

A lo largo de diez años la ASF ha revisado formalmente el gasto federalizado en las entidades federativas. A pesar de que algunas recomendaciones se han incorporado, se reconoce que *“aún quedan pendientes de incorporarse muchos otros lineamientos para reducir las irregularidades que constantemente se observan en su ejercicio”*. Para la revisión de la Cuenta Pública 2008, las 4,920 observaciones emitidas a los ramos 23, 33 y 36, así como los convenios de colaboración, cuantificaron más de 18 mil millones de pesos, que representan el 3% de los recursos transferidos (tabla 11.4).

Tabla 11.3. Convenios de Colaboración y colaboración entre entidades federativas y la ASF

Entidad	Fecha en que se suscriben
Aguascalientes	04-Jun-03
Baja California	24-Sep-04
Baja California Sur	09-Ago-05
Campeche	22-Feb-02
<i>Adendum</i>	26-Sep-02
Chiapas	06-Ago-02
Chihuahua	17-Nov-06
Coahuila	18-Abr-02
Colima	11-Abr-02
Distrito Federal	29-Mar-04
Durango	26-Jul-02
Edo. de México	05-Jul-02
Guanajuato	21-May-02
Guerrero	07-May-03
Hidalgo	04-Ago-05
Jalisco	30-Oct-02
Michoacán	10-Dic-02
Morelos	09-Oct-02
Nayarit	17-May-02
Nuevo León	21-Jun-02
Puebla	08-May-02
Oaxaca	26-Feb-07
Querétaro	03-Dic-02
Quintana Roo	23-Oct-00
San Luis Potosí	22-Feb-02
<i>Adendum</i>	26-Sep-02
Sinaloa	29-Mar-06
Sonora	13-Sep-06
Tabasco	07-Nov-02
Tamaulipas	16-Nov-06
Tlaxcala	08-May-02
Veracruz	07-May-02
Yucatán	27-Nov-02
Zacatecas	04-Dic-02

A pesar de que el porcentaje que corresponde a observaciones es bajo con respecto a los montos totales transferidos, es importante desglosar cada uno de los rubros fiscalizados. De los Ramos 23, 33 y 36 se fiscaliza más del 70% de su universo, para todos ellos el porcentaje de montos emitidos como observación es menor al 10%. Sin embargo, el rubro menos fiscalizado, con menos de 50% de su universo, es el de convenios de colaboración y coordinación. Este rubro es el que mayor porcentaje de observaciones representa con respecto a su total (casi 20%). Además, la relación muestra-observación establece que es precisamente el rubro más problemático y el menos fiscalizado. (ver gráfica 11.3)

Tabla 11.4. Observaciones realizadas a los Ramos 33 y 23 y sus montos, 2006-2008

	2006	2007	2008
Observaciones	4,095	6,572	4,920
Cuantificación monetaria (Millones de pesos)	14,178	18,867	18,543

Fuente: Auditoría Superior de la Federación.

Las observaciones indican la debilidad en la ejecución del gasto, la baja calidad en la planeación de los proyectos en cuanto a la falta de jerarquización y evaluación. Según los informes de la ASF, tanto entidades, municipios y el DF mantienen las siguientes prácticas: ¹³⁹

- Pagos efectuados con fines distintos a los establecidos.
- Acciones que no atendieron a la población objetivo.
- Multas y recargos por pagos extemporáneos.
- Pagos por estímulos no autorizados.
- Falta de penalizaciones por incumplimiento de proveedores.
- Incumplimiento de estándares establecidos en los sistemas de calidad.
- Otorgamiento de anticipos superiores a los previstos.
- Obras que no benefician a grupos con rezago social.
- Adjudicaciones indebidas de contratos.
- Sobrepagos en el pago de estimaciones.
- Obra pagada no ejecutada.
- Falta de documentación comprobatoria del gasto.
- Falta de reintegro de recursos no utilizados o aplicados extemporáneamente.
- Manejo de recursos en varias cuentas.
- Subejercicio de recursos.

139 ASF, 2009, Op. Cit. p. 30.

¿Quién vigila el gasto público?

En la fiscalización de la cuenta pública de 2008, el trabajo conjunto de las EFSL y la ASF arrojó poco más de 18 mil millones de pesos en observaciones del Ramo 33 y 23. De éstas, 91% fueron hechas por la ASF y 8% por las respectivas EFSL. La suma total de las observaciones fue de 4,923 en donde 64% las hizo la ASF y 36% las ASFL. El estado que más observaciones presentó en términos monetarios fue el Estado de México con casi 2 mil millones de pesos (gráfica 11.4) lo cual representa un 2% de su presupuesto. En términos de porcentaje, el estado que tuvo más observaciones en la revisión de la cuenta pública 2008 fue Baja California Sur con 14% del total de su presupuesto bajo observación (gráfica 11.5). Este mismo estado había presentado el mayor porcentaje de observaciones como porcentaje de los presupuestos en la revisión

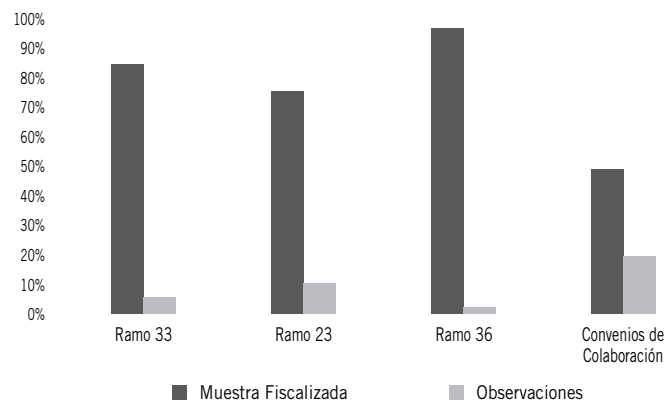
de la cuenta pública 2007. Cabe resaltar que el mismo estado de Baja California Sur es el más opaco en su presupuesto, de acuerdo al Índice de Información Presupuestal que realiza IMCO. Destaca también el caso de Michoacán que, tanto en término de monto como de porcentaje de su presupuesto, es el segundo con más observaciones.

A primera vista, los montos de las observaciones hechas por la ASF son mayores que los realizados por las EFSL en una relación de 10 a 1. Esto se explica por varias razones; en primer lugar, por la diferencia de universos fiscalizados pues sus facultades sólo abarcan el Ramo 33 y no todos los fondos que lo componen; en particular no revisan el FAEB, que representa más de 70% del Ramo. Otras de las razones es la eficiencia que existe en el proceso de fiscalización ya que, según datos del 2008, por cada peso que se ejerce por PROFIS la ASF recupera cerca de 85 pesos, mientras que las EFSL sólo recuperan 11 pesos.

En este punto se debe resaltar que las observaciones son sólo uno de los primeros pasos de la fiscalización, es importante conocer su destino final. Éstas pueden terminar en seis resultados posibles, siguiendo una secuencia cronológica y de jerarquía de gravedad:

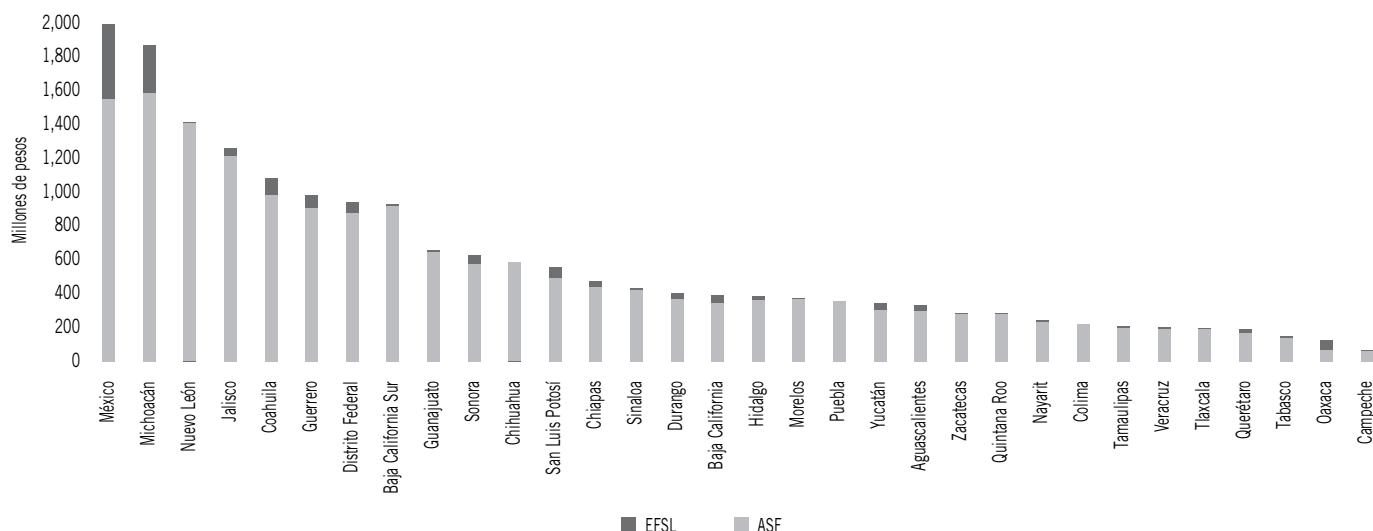
- Recomendación
- Solicitud de Aclaración
- Promoción del Ejercicio de la Facultad de Comprobación Fiscal
- Pliego de Observaciones
- Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria
- Denuncia de Hechos

Gráfica 11.3. Muestra fiscalizada vs. observaciones realizadas sobre el total de cada ramo auditado



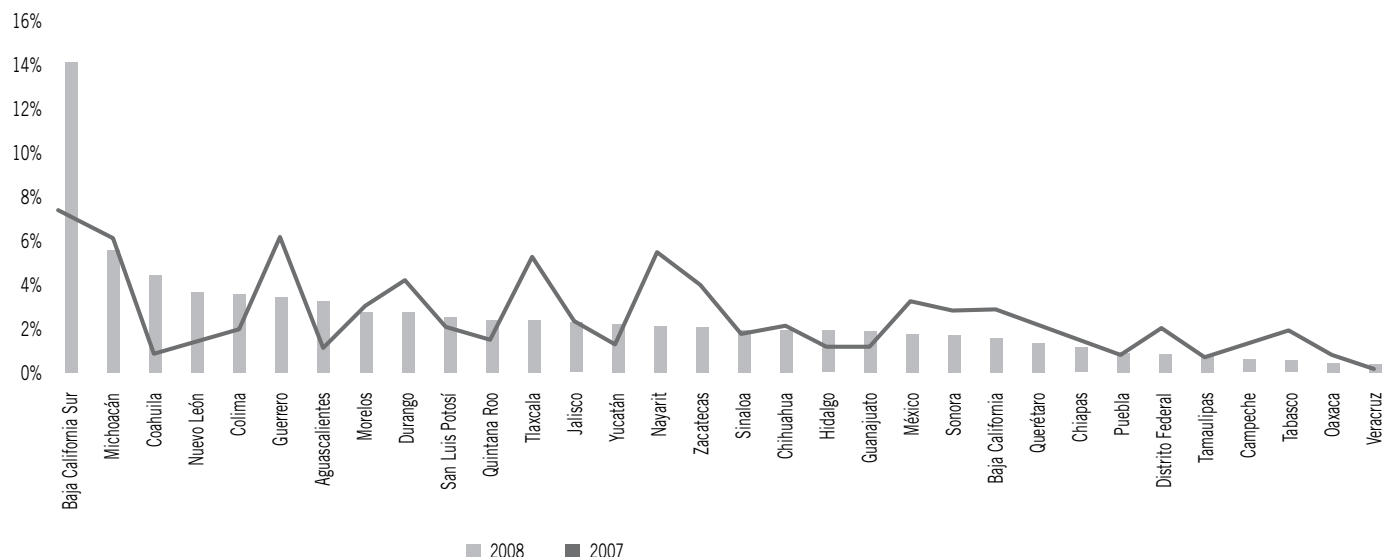
Fuente: Auditoría Superior de la Federación.

Gráfica 11.4. Monto de las observaciones hechas a la cuenta pública 2008 a las entidades federativas



Fuente: Auditoría Superior de la Federación.

Gráfica 11.5 Monto de las observaciones como porcentaje de los presupuestos estatales (2007 y 2008)



Nota: Suma de las observaciones hechas por la ASF y la EFSL.
Fuente: IMCO con datos de la Auditoría Superior de la Federación.

De las observaciones realizadas por la ASF sólo tres terminaron en denuncia de hechos, todas ellas correspondieron al estado de Guerrero. Del mismo modo, las EFSL terminaron sus observaciones en una denuncia de hechos que correspondió al estado de Zacatecas.

En cuanto a las Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria, que buscan fincar responsabilidades y emitir sanciones administrativas a funcionarios responsables, el estado que tuvo un mayor número fue Nayarit. Para este estado 75% de dichas promociones se derivaron de observaciones realizadas por la EFSL. Este es un patrón inusual, pues para la mayoría de los estados es la ASF quien realiza más promociones de este tipo, e incluso son 14 estados cuyas EFSL no presentan ninguna promoción de este tipo. En la gráfica 11.6 se muestra la distribución de estos resultados por estado, misma que es muy heterogénea.

Recomendaciones para mejorar la aplicación y fiscalización del gasto federalizado

Una década de revisión ha dado una perspectiva más amplia de las fallas en el ejercicio del gasto por parte de los estados, también ha permitido conocer dónde están las oportunidades de mejora en este proceso. La ASF identifica que los principales cambios deben ir en el sentido de:¹⁴⁰

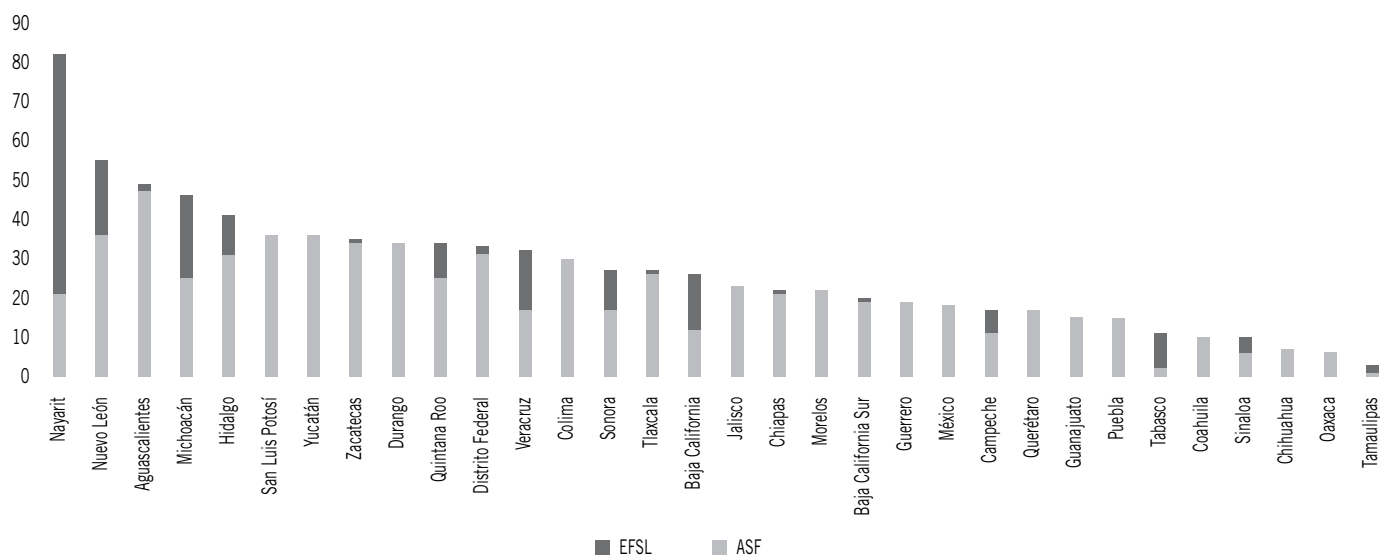
- Establecimiento de reglas de operación claras y precisas de los fondos del ramo 33.
- Seguimiento del principio de anualidad en el ejercicio del gasto para todos los fondos para evitar el desfase en el ejercicio.
- Estandarización de la naturaleza de las acciones emitidas en la fiscalización de los Fondos, su contenido, aplicación y alcance.
- Definición de mecanismos que privilegien una distribución más equitativa de los recursos entre la población marginada y las comunidades rurales.
- Revisión de las fórmulas de distribución de los recursos, incorporando factores que estimulen la eficacia y premien la eficiencia y transparencia en el ejercicio de los mismos.¹⁴¹
- Construcción de un sistema de indicadores de resultados que permita evaluar el desempeño.
- Instrumentar un programa de desarrollo institucional que permita fortalecer las capacidades técnicas y administrativas.
- Manejo de los recursos que provienen de estos Fondos por medio de cuentas bancarias únicas.
- Publicación de los informes del resultado de la fiscalización de las Cuentas Públicas en las entidades federativas.
- Promoción de una mayor participación social en la distribución y aplicación de estos recursos.

140 ASF, 2009, Op. Cit. p. 32.

141 A pesar de que las reformas hechas a la LCF en 2008 impulsaron algunos de estos cambios, todavía es necesario lograr que estos criterios obtengan mayor relevancia.

¿Quién vigila el gasto público?

Gráfica 11.6. Promociones de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria de la Cuenta Pública 2008



Fuente: IMCO con datos de la Auditoría Superior de la Federación.

Paralelamente a estas recomendaciones han surgido otras propuestas para mejorar la fiscalización y el ejercicio de este gasto. Entre ellas se encuentra la necesidad de vincular los incumplimientos con acciones efectivas de sanción. Dada la naturaleza jurídica de las aportaciones, las sanciones a estados y municipios deben ser estipuladas en los convenios respectivos.¹⁴² Éstas pueden tener un impacto económico directo para quien incumpla los acuerdos preestablecidos en el sentido de la reducción de los montos otorgados por el PROFIS o al fondo respectivo en donde existió ejecución ineficiente, por lo menos en la misma cantidad del incumplimiento. Un rubro donde se debe poner especial énfasis es el de los convenios de colaboración, que tiene el menor porcentaje de muestra fiscalizada y el mayor número de observaciones.

Por otro lado, actualmente el PROFIS busca incentivar la acción eficiente tanto de las EFSL como de las entidades que ejercen el gasto mediante un porcentaje de distribución. Sin embargo, los criterios de evaluación no son suficientemente claros. Por otro lado, la relación entre recursos otorgados y recursos recuperados de las EFSL todavía muestra ser poco eficiente en comparación con la que se observa en la ASF, por lo que se sugiere una revisión de la acción de estos organismos.

Del mismo modo, la homologación de ciertos procedimientos contables podría traer importantes beneficios a la fiscalización. IMCO ha dado a conocer que una de las carencias de la Ley de Contabilidad Gubernamental

es la falta de claridad en cuanto a la homologación de presupuestos. A parte de esto, otra propuesta es la de establecer un indicador de desarrollo institucional confiable que pueda indicar de manera comparada entre entidades las fallas específicas de cada una.¹⁴³ También es importante transitar hacia una revisión de resultados y no sólo de cumplimiento de procedimientos.

Conclusiones

Dadas las características del pacto federal mexicano y la naturaleza jurídica de sus componentes, la ASF tiene capacidad de fiscalizar los recursos transferidos a estados y municipios que forman parte de los ramos 33 y 23, es decir, Aportaciones y Provisiones Salariales. Si bien esto implica gran parte de los recursos transferidos, también se deja la otra mitad de estos bajo la responsabilidad de las EFSL. El correcto funcionamiento de éstas es, por lo tanto, un tema relevante para mejorar la fiscalización de los recursos a nivel estatal y municipal.

Del mismo modo, la fiscalización por parte de la ASF a estados y municipios requiere la realización de convenios específicos con cada entidad federativa. Estos convenios pueden servir de conducto para fortalecer el papel fiscalizador de la ASF y vincular las observaciones con sanciones por incumplimiento.

142 Moreno Castillo, Eugenia C. Op. Cit.

143 Cansino, Marco (2008).

La fiscalización superior en las entidades federativas¹⁴⁴

A pesar de la descentralización del gasto en los últimos veinticinco años, la vigilancia y el análisis de los recursos públicos a nivel estatal y municipal aún se encuentra en ciernes. Tan sólo en 2007, los estados y municipios ejercieron el 57% del gasto total del sector público. El objetivo de este capítulo es ofrecer un análisis comparativo de las Entidades de Fiscalización Superior locales en México, instituciones encargadas de vigilar el gasto público en las entidades federativas, sobre cuatro aspectos: independencia política, autonomía de gestión, capacidad institucional y problemática de sanción. Un segundo objetivo consiste en evaluar el efecto concreto de las reformas legislativas en esta materia que han ocurrido en los últimos diez años.

Para solucionar la escasez de información, se elaboró un cuestionario que se envió directamente a las 32 entidades de fiscalización superior locales del país en el otoño de 2007. Aunque se realizó un monitoreo personal y una comunicación constante con las entidades restantes, no se logró obtener respuesta de todas. Veinte entidades y el Distrito Federal respondieron al llamado entre octubre de 2007 y agosto de 2008.

El debate legislativo en la década de los noventa a nivel federal sentó las bases para las leyes e instituciones que modificaron el funcionamiento de la burocracia, como la Ley de Fiscalización Superior de la Federación en 1999 o la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de 2003, con las consecuentes creaciones de la Auditoría Superior de la Federación y el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Sin embargo, aunque los cambios legislativos a nivel estatal iniciaron casi de inmediato, las modificaciones al marco normativo estatal no replicaron las características de la nueva legislación federal.

Si bien los cambios en la legislación pueden ser positivos, lo cierto es que reformas al marco normativo son sólo un primer paso para la consolidación de una fiscalización eficiente. El funcionamiento concreto de las EFS y sus resultados son los principales indicadores del progreso alcanzado en materia de control (y prevención). Sin embargo, poco sabemos del funcionamiento puntual de las EFS locales en nuestro país y en consecuencia, nuestro conocimiento concreto sobre las limitaciones y potencial de la fiscalización gubernamental a nivel local es insuficiente. Para ello, en esta sección se presentan los resultados del cuestionario enviado a las oficinas de los Auditores Superiores a nivel estatal.

Autonomía política

En el Artículo 116 de la Constitución (Inciso II), se establece lo siguiente:

“El titular de la entidad de fiscalización de las entidades federativas será electo por las dos terceras partes de los miembros presentes en las legislaturas locales, por periodos no menores a siete años y deberá contar con experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades”.

La mayoría de dos terceras partes de los votos en los congresos locales para designar al auditor y la permanencia mínima de siete años en el cargo, busca fortalecer la autonomía política de los jefes institucionales de las EFS locales. Sin embargo, el blindaje político de una responsabilidad tan delicada tiene múltiples dimensiones. Los requisitos para remover al Auditor superior no son muy distintos entre las legislaciones locales. Contrariamente, en la tabla 11.5 se observa que la permanencia promedio en el cargo de los Auditores Superiores es muy diferente.

De 46 auditores, 17 permanecieron en el cargo menos de dos años. La falta de continuidad de los auditores tiene un impacto negativo sobre el funcionamiento de la institución fiscalizadora, y es aún mayor cuando no existe un esquema de servicio civil en la misma. En Morelos por ejemplo, Diana Recio Ramos estuvo al frente de la EFS solamente 26 días, mientras que en Baja California Andrés Garate Castro renunció 20 días después de ser nombrado Auditor por el Congreso. En el extremo opuesto, Tirso Agustín R. de la Gala Gómez fue Contador Mayor de Hacienda y después Auditor Superior de Campeche para sumar diez años en el cargo.

De la misma manera, la imparcialidad de la EFS se ve afectada por su autonomía de gestión y capacidad operativa. Un Auditor Superior que no tenga control sobre la organización interna de la institución, en particular sobre la designación de los mandos directivos, dependerá de influencias y presiones externas. Entre mayor sea la injerencia de los legisladores en la vida interna de la EFS, menor será el margen de acción del auditor y, por la misma naturaleza de las decisiones legislativas, mayor será la probabilidad de que predominen criterios políticos en esas decisiones. Sobre este aspecto, el 50% de las entidades encuestadas respondieron que es el Auditor Superior quien determina la organización administrativa de la institución. Mientras tanto, en 11 entidades el nombramiento de

¹⁴⁴ Esta sección está basada en el texto: Ríos-Cázares, Alejandra y Pardinián, Juan (2008). Hacia la reforma constitucional: Las Entidades de Fiscalización Superior en México.

¿Quién vigila el gasto público?

los directores depende exclusivamente del Auditor Superior. En la tabla 11.6 se ubican los casos conforme a su autonomía de gestión, siendo los casos en la esquina superior izquierda los que tienen mayores probabilidades de tener una independencia comprometida.

Los requisitos para ser auditor son esenciales para consolidar una burocracia profesional, pero no constituyen el único factor que determina la calidad de la fiscalización a nivel local. La capacitación continua, la posibilidad de promoción profesional, el nivel salarial, así como la estabilidad laboral son también factores que influyen en la capacidad de las EFS. De los 21 Estados que respondieron al cuestionario, sólo cinco (Baja California Sur, Guanajuato, Puebla, Veracruz y Yucatán) indican que sí se cuenta con un esquema estructurado de servicio civil. Si bien esto no solucionaría todos los problemas que enfrentan las EFS en cuanto al desempeño de los auditores, sí colaboraría en resolver algunos de los principales retos como la rotación de personal o la falta de capacitación.

Suficiencia de recursos

Un segundo aspecto que varía entre las EFS es la disponibilidad de recursos humanos y financieros. Mientras que en Aguascalientes y Yucatán el 87% del personal son auditores, quienes son una pieza fundamental de la fiscalización, en el Distrito Federal este grupo ocupa solamente una cuarta parte de la planta laboral. La tabla 11.7 describe el caso de cada entidad federativa.

La falta de recursos financieros es una de las causas principales de los problemas para consolidar un servicio profesional o bien para mejorar el desempeño del personal de las EFS locales. Es justamente en el presupuesto disponible para las EFS donde se identifican las mayores disparidades. Como lo muestra la gráfica 11.7, el Estado de México ocupa el último lugar en gasto de las EFS per cápita. En contraste, estados como Quintana Roo, Colima y Tlaxcala invierten 57, 35 y 31 pesos respectivamente. La Auditoría Superior de la Federación invierte 7.5 pesos por habitante en tareas de fiscalización. Si bien el tamaño del Presupuesto de las EFS no garantiza una mejor fiscalización del gasto público, es importante recordar que una institución que carece de los recursos mínimos para contratar y capacitar a un equipo de auditores difícilmente puede cumplir con su misión constitucional. Además, nueve de las 20 EFS encuestadas declararon que su presupuesto se define de manera autónoma, aunque no existen cláusulas en las legislaciones estatales que garanticen que el presupuesto solicitado no sea modificado en la determinación del

Tabla 11.5. Meses de permanencia en el cargo de los últimos tres Auditores Superiores

Entidad	Titular 1	Titular 2	Titular 3	Promedio	Fecha de nombramiento titular actual
AGS	40	36	36	37.3	25/06/08
BC	-	7	4	-	01/10/04
BCS	-	36	-	-	ND
CAM	9	120	8	45.7	30/06/05
COAH	-	-	-	-	16/10/07
COL	-	12	12	-	1998
CHIS	-	-	-	-	07/17/07
CHIH	36	16	19	23.7	13/10/04
DF	36	48	84	56.0	ND
DUR	36	48	19	34.3	24/10/07
GTO	-	-	-	-	04/12/03
GRO	-	-	-	-	10/11/02
HID	28	8	-	-	2007
JAL	-	-	-	-	01/08/04
MEX	-	-	-	-	15/09/05
MICH	-	-	-	-	28/09/07
MOR	12	36	1	16.3	27/09/03
NAY	-	-	48	-	13/12/04
NL	21	11	4	12.0	18/12/07
OAX	-	-	-	-	29/04/08
PUE	61	39	84	61.3	29/07/07
QTR	9	13	36	19.3	ND
QROO	-	16	107	-	16/03/05
SLP	-	-	-	-	ND
SIN	-	-	-	-	03/06/08
SON	36	48	84	56.0	01/01/06
TAB	-	-	-	-	ND
TAM	-	59	47	-	2007
TLAX	-	-	-	-	ND
VER	-	-	93	-	18/08/06
YUC	32	36	36	34.7	16/07/07
ZAC	-	-	61	-	22/06/05

Fuente: Ríos-Cázares, Alejandra y Párdinas, Juan (2008). Hacia la reforma constitucional: Las Entidades de Fiscalización Superior en México.

Tabla 11.6. Clasificación de las EFS según su autonomía de gestión

¿Quién define la organización administrativa de la EFS? (Organigrama o número de direcciones)	¿Quién designa a los mandos directivos?		
	Comisión de Vigilancia	Titular de la EFS con ratificación de la Comisión de Vigilancia o del pleno	Titular de la EFS exclusivamente
Comisión de Vigilancia	AGS		
	JAL		
Titular de la EFS con ratificación de la Comisión de Vigilancia o del pleno		COL	
		MEX	
	BCS	MOR	CHIH
		NAY	DF
		ZAC	
Titular de la EFS exclusivamente			BC
			CAM
			DUR
			HID
		GTO	NL
			PUE
			QTRO
		SON	
		VER	

Fuente: Ríos-Cázares, Alejandra y Pardinas, Juan (2008). Hacia la reforma constitucional: Las Entidades de Fiscalización Superior en México.

presupuesto total de la entidad federativa. La ESF en Aguascalientes es la única cuyo presupuesto se define sin considerar las observaciones de la propia institución fiscalizadora, ya que es definido por la Comisión de Vigilancia. En suma, el presupuesto de las EFS depende de la voluntad política de los congresos locales. El porcentaje que cada congreso asigna de su respectivo presupuesto da una idea de la importancia que otorga a la fiscalización superior. A nivel federal, el Congreso dedicó a la ASF 11.21% de sus recursos en 2007 (10.3% de sus recursos en 2008). A nivel estatal, los porcentajes más bajos del presupuesto legislativo asignados a las EFS sucedieron en Morelos (8.5%), Baja California Sur (8.4%) y el Estado de México (1.4%). En contraste, Chiapas y Baja California asignaron a sus EFS el 60.9% y 50.1% del gasto legislativo programado.

Las EFS pueden buscar alternativas para disminuir su dependencia financiera del Congreso local. En Veracruz por ejemplo, se creó un “impuesto a la rendición de cuentas” que permite a la EFS local recibir cinco pesos de cada mil invertidos en obra pública por estados y municipios a fin de ayudar al financiamiento de las labores de auditoría y fiscalización. De tal manera que el incremento en los costos puede ser

compensado por los ahorros generados por una mejor supervisión en la asignación de contratos de obra pública.

Relación con otras instituciones

La participación de los diputados en solicitudes directas de auditorías es un indicador del peso que ejercen las peticiones “externas” al programa de trabajo de la EFS, además de proporcionar una idea de cuál es el involucramiento directo de los legisladores locales en el proceso de fiscalización. Los datos sugieren que la participación de los representantes locales en cuestiones de auditoría y fiscalización se concentra principalmente en la revisión y voto de los informes de Cuenta Pública. Catorce de las veintinueve EFS que respondieron al cuestionario afirman que los diputados locales pueden solicitar auditorías específicas. Sin embargo, al cuestionar qué proporción de la agenda de trabajo de la EFS constituyen estas peticiones, Baja California, Durango, Guanajuato, Querétaro, Sonora y Veracruz declaran que nunca se han presentado este tipo de solicitudes, mientras que en Chihuahua éstas son “prácticamente

¿Quién vigila el gasto público?

Tabla 11.7. Composición de la planta laboral de las EFS

Entidad	Número de personas que laboran en la EFS	Audidores	% auditores
AGS	45	39	86.7
BC	289	224	77.5
BCS	50	42	84.0
CAM	87	49	56.3
CHIH	139	88	63.3
COL	67	51	76.1
DF	417	113	27.1
DUR	94	80	85.1
GTO	223	111	49.8
HID	143	84	58.7
JAL	305	126	41.3
MEX	390	255	65.4
MOR	117	84	71.8
NAY	96	57	59.4
NL	187	159	85.0
PUE	225	84	37.3
QTRO	95	69	72.6
SON	105	78	74.3
VER	261	182	70.0
YUC	150	130	86.7
ZAC	162	96	59.3

Fuente: Ríos-Cázares, Alejandra y Pardinas, Juan (2008). Hacia la reforma constitucional: Las Entidades de Fiscalización Superior en México.

0%”. Sólo cuatro entidades reportan un porcentaje específico que oscila entre 1% (en Colima) y 10%-15% (en Nuevo León). En algunos casos, como en Baja California Sur, estas solicitudes deben someterse al pleno aunque la comisión de vigilancia es quien determina su procedencia. En algunas ocasiones las peticiones directas de auditoría se llevan a cabo por la comisión de vigilancia (o su equivalente).

La colaboración institucional de las entidades fiscalizadas es fundamental para cumplir con la labor de las EFS. Al respecto, las EFS reportan que “la no presentación oportuna de la información requerida” es uno de los principales problemas en su relación con las entidades fiscalizadas. En cuanto a la colaboración de las EFS con los gobiernos

municipales, la problemática es casi equivalente aunque se agregan tres agravantes más: “la rotación de funcionarios con conocimiento de las áreas a fiscalizar” (Nuevo León), “renuencia en la utilización de sistemas informáticos para emitir los informes” (Jalisco) y “no contar con [un] sistema homologado de contabilidad y control presupuestal” (Guanajuato).

Sanciones

La principal y en algunas ocasiones única vía que tienen las EFS para incidir en el comportamiento de las instituciones fiscalizadas son las sanciones. Trece EFS pueden iniciar procesos de sanción, los cuales se refieren principalmente a sanciones resarcitorias o administrativas. Cuando las EFS no pueden iniciar por sí mismas procedimientos de sanción,¹⁴⁵ pueden “formular promociones de acciones ante las autoridades correspondientes”. Sin embargo, a pesar de contar con esta facultad, las EFS enfrentan serios problemas para dar seguimiento a los procedimientos de sanción o incluso para hacerlos válidos. Los principales problemas para hacer efectivas las sanciones de las EFS son: no ser autónomo, falta de claridad en la legislación, ausencia de atribuciones de directas de sanción o dependencia de otras instituciones para aplicarlas. No obstante, un problema en particular amerita profundizar aún más: la capacidad del personal. El ejemplo de Campeche es explicativo en general, al afirmar que un reto para sancionar es “evitar errores de forma en el proceso de fiscalización que hagan que las resoluciones sean susceptibles de ser combatidas.”

Conclusiones

EL Decreto que promulga la Reforma Constitucional en Materia de Gasto Público y Fiscalización contempla reformas y adiciones en diez artículos de la Constitución federal. De particular interés para este trabajo es la adición de un párrafo al artículo 116 que obliga a las legislaturas locales a ajustar el marco normativo local para crear una EFS autónoma en técnica y gestión. Asimismo, establece que el titular de la EFS deberá ser nombrado por dos terceras partes de los miembros presentes por periodos no menores a siete años. El ideal de esta reforma es, primero, que una mayoría calificada disminuya la posibilidad de que el Auditor se someta a intereses de una mayoría legislativa y, segundo, que el hecho de que el periodo de gestión entre la institución fiscalizadora y la fiscalizada no coincida impedirá que las EFS sean cooptadas. Estas

¹⁴⁵ Las EFS de Aguascalientes, Baja California, Colima, DF, Guanajuato, Querétaro y Yucatán no pueden iniciar procesos de sanción.

Gráfica 11.7. Presupuesto por habitante de la EFS en 2007 y porcentaje del presupuesto del Congreso.



Fuente: Ríos-Cázares, Alejandra y Pardinas, Juan (2008). Hacia la reforma constitucional: Las Entidades de Fiscalización Superior en México.

reformas fortalecen la autonomía de las EFS al menos en la teoría, pero la independencia de estas instituciones va más allá del nombramiento y permanencia del Auditor Superior.

Como ya se demostró, la mayoría calificada de los miembros presentes no garantiza que los diferentes grupos incurran en negociaciones, y tampoco impide que se imponga el interés de un solo grupo político. En segundo lugar, pocas veces la salida de un Auditor Superior es por remoción, regularmente es por renuncia debido a presiones políticas. Regular la renuncia de los titulares de las EFS es un tema fundamental que no está dentro de las consideraciones de la reforma. Asimismo, en su momento se describió que la autonomía técnica y de gestión es una realidad en la legislación de siete estados. Sin embargo, la independencia económica es una condición necesaria para la autonomía que se busca introducir. Si no se garantizan los recursos necesarios para el adecuado funcionamiento de la institución, la fiscalización a nivel local no será más que un mandato sin fondos.

Una fiscalización eficiente requiere de, por lo menos, cuatro factores: no injerencia de presiones políticas en las decisiones de la EFS, capacidad de acción, suficiencia de recursos y capacidad para incidir en el comportamiento de los entes fiscalizados. Si bien la ausencia de sanciones no necesariamente implica una fiscalización deficiente (pues puede indicar una eficaz capacidad de disuasión), la información sugiere que las EFS no cuentan con instrumentos sólidos para obtener

respuesta a sus observaciones o bien para hacer efectivas las sanciones resultantes. Es imperioso revisar el marco normativo local para cubrir huecos legales y fortalecer a las EFS.

Antes de la reforma constitucional de mayo de 2008, la modernización de las EFS dependía enteramente de la voluntad de las autoridades estatales y no de un diseño institucional que garantizara la eficacia del órgano fiscalizador. El Congreso y el Poder Ejecutivo Federales decidieron imponer una modernización desde el centro. Aunque esta reforma apunta en la dirección correcta, es probable que factores políticos sigan teniendo un papel relevante en el desempeño de las EFS, sobre todo, si no se atienden los problemas puntuales del funcionamiento real de las EFS que se han presentado. La confianza de los ciudadanos en su gobierno depende de actuar de manera contundente en solventar las carencias de las EFS.

IMCO propone

Los acuerdos de colaboración entre la ASF y las soberanías de los estados dependen de la voluntad política de las autoridades de los estados. Sería deseable pensar en normas con un rango superior a un convenio para garantizar el papel de la ASF en la fiscalización de los recursos estatales. Se podría abrir a debate la factibilidad de que los Congresos estatales tengan facultades para solicitar a la ASF una ampliación

¿Quién vigila el gasto público?

de sus facultades y capacidades de fiscalización a nivel de estados y municipios.

La académica del CIDE María Amparo Casar ha propuesto transformar al Instituto Federal Electoral en una institución con presencia nacional y

capacidad jurídica de organizar elecciones y contar los votos en comicios estatales y municipales. En este mismo sentido, sería posible explorar la posibilidad de que la Auditoría Superior de la Federación sea dotada de recursos y un marco jurídico adecuado para ampliar sus capacidades de fiscalización hacia estados y municipios.

Bibliografía

1. Auditoría Superior de la Federación (2009). *Áreas de Opacidad y Riesgo en el Estado Federal Mexicano. Oportunidades de Mejora*. Disponible en línea en http://www.asf.gob.mx/pags/Publico/Recientes/areas_opacidad_libro.pdf. Consultado el 27 de julio de 2010.
2. Baldez, Lisa y John M. Carey (2001), *Budget Procedure and Fiscal Restraint*
3. *in Post-transition Chile*, en Stephan Haggard y Mathew McCubbins (eds.) *Presidents, Parliaments and Policy*, Cambridge, Cambridge University Press.
4. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma DOF 29-07-2010*. Disponible en línea en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>. Consultado el 27 de mayo de 2010.
5. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010*. Disponible en línea en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>. Consultado el 27 de mayo de 2010.
6. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación*. Disponible en línea en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>. Consultado el 27 de mayo de 2010.
7. Cansino, Marco (2008). *La Transparencia de las Transferencias, Participaciones y Aportaciones a Estados*, Octavo Certamen Nacional sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas, Auditoría Superior de la Federación, 2008.
8. Casar, María y Hernández, Fausto (1999). *¿Qué es el presupuesto Federal?* Centro de Investigación y Docencia Económica, Programa de Presupuesto y Gasto Público. Disponible en línea en <http://www.presupuestoygastopublico.org/documentos/presupuesto/Que%20es%20el%20Presupuesto%20Federal.pdf>. Consultado el 10 de julio de 2010.
9. Dye, K.M. y Staphenurst, R. (2000). *Pillars of Integrity: The Importance of Supreme Audit Institutions in Curbing Corruption*, in R. Williams y A. Doig, *Controlling Corruption*, Cheltenham Northampton, MA.
10. Kiewiet and McCubbins (1991). *The Logic of Delegation*. Chicago: University of Chicago Press.
11. Manjarrez, J. (2001). *La construcción democrática de la rendición de cuentas y la fiscalización en la administración pública de México: 1997-2001*, UNAM, México.
12. Melián Hernandez, José (2006). *Relaciones y diferencias entre fiscalización y auditoría. Razones para una reforma de las norma de auditoría del sector público*. Revista Auditoría Pública n° 39, p.p. 33.40.

-
13. Moreno Castillo, Eugenia C. *Ámbito Competencial de la Fiscalización del Ramo General 33 Fondo de Aportaciones Federales*. Sexto Certamen Nacional sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas, Auditoría Superior de la Federación, 2006.
 14. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2003). Encuesta sobre Prácticas y Procedimientos Presupuestarios de la OCDE/ Banco Mundial. Disponible en línea en www.oecd.org/dataoecd/21/23/39628589.pdf. Consultado el 25 de julio de 2010.
 15. Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores. Declaración de Lima 1977. Disponible en línea en <http://www.intosai.org/es/portal/documents/intosai/general/limaundmexikodeclaration/>. Consultado el 25 de julio de 2010.
 16. Ríos-Cázares, Alejandra y Juan Pardinas (2008). *Hacia la reforma constitucional: Las Entidades de Fiscalización Superior en México*. Documento de Trabajo 1, Proyecto La rendición de cuentas gubernamental en México: Evaluación de la fiscalización superior en los Estados. La Jolla, CA: UCSD Centro de Estudios México-Estados Unidos.