

————— Tomo I —————  
La Economía y las Finanzas Públicas

LA IMPORTANCIA DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR  
EN EL DEBATE LEGISLATIVO.

Juan Manuel Portal Martínez.<sup>1</sup>

## INTRODUCCIÓN.

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) es un componente medular de la estructura institucional de rendición de cuentas del Estado Mexicano. Como órgano auxiliar de la Cámara de Diputados, la ASF contribuye a mantener el equilibrio entre los poderes; característica básica de todo régimen democrático. Prueba de la importancia de esta institución son las múltiples reformas legales realizadas, hasta la fecha, con el propósito de fortalecer su mandato y garantizar su autonomía técnica y de gestión. Desde la promulgación en 1824, de la Ley de Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública, que dio origen a la Contaduría Mayor de Hacienda (CMH), se han dado pasos agigantados para conformar una entidad de fiscalización superior fuerte, profesional e independiente. Nuestro primer texto constitucional ya reconocía la trascendencia de la fiscalización superior como mecanismo de control del aparato burocrático, sin embargo, el endeble diseño jurídico de la CMH no ayudó a que dicho principio se materializara. Esta condición perduró por más de 170 años, ya que únicamente se realizaron adelantos marginales en la estructura legal y administrativa de la CMH.

Desde una perspectiva histórica, la fiscalización superior empezó a posicionarse con vigor en la agenda pública a mediados de la década de 1990. Las reformas constitucionales de 1998 y 2009 en materia de fiscalización superior —adelante se describen— fueron las que sentaron las bases del modelo normativo actual de la ASF.

---

<sup>1</sup> Auditor Superior de la Federación. El 15 de diciembre de 2009, mediante una votación de más del 90% del Pleno de la H. Cámara de Diputados, Juan Manuel Portal Martínez fue electo Auditor Superior de la Federación para el periodo 2010 – 2017. El CPC Portal Martínez es contador público egresado de la Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Nacional Autónoma de México. Cuenta con estudios de posgrado en el Programa de Dirección de Empresas D-1 del Instituto Panamericano de Alta Dirección de Empresas (IPADE), y con Maestría en Administración Pública por el Instituto de Estudios Superiores en Administración Pública. Ostenta las certificaciones profesionales como Contador Público Certificado por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos; como Certified Internal Auditor (CIA) con reconocimiento internacional, otorgado por The Institute of Internal Auditors; Certified Fraud Examiner (CFE), con reconocimiento internacional otorgado por la Association of Certified Fraud Examiners, y Certified Internal Controls Auditor (CICA), con reconocimiento internacional, otorgado por The Institute for Internal Controls. Recibió el Bradford Cadmus Memorial Award, reconocimiento de mayor prestigio otorgado por The Institute of Internal Auditors.

————— Tomo I —————  
La Economía y las Finanzas Públicas

El Congreso de la Unión llevó a cabo las modificaciones tendientes a conformar un órgano auditor federal independiente y técnicamente sólido. En síntesis, estos cambios legales le sumaron autonomía y facultades a la ASF, lo cual fue un factor determinante para que la auditoría gubernamental se posicionara como el eje rector de la vigilancia del uso de los recursos públicos.

Sin soslayar el valor de estas mejoras jurídicas, es importante señalar que el diseño institucional de la ASF es perfectible. El dinamismo y evolución constante del aparato burocrático nos obliga a no cesar en la tarea de desarrollar nuevos mecanismos para potenciar el impacto de la fiscalización superior. Algunas de las áreas susceptibles de mejora ya han sido identificadas por varios autores,<sup>2</sup> por ejemplo: los plazos de entrega de la Cuenta Pública y del Informe de Resultados de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública (IR); la no existencia de auditorías en tiempo real; la comunicación y colaboración con la Secretaría de la Función Pública (SFP), las entidades de fiscalización de los gobiernos estatales y el Poder Judicial y, por último, la debilidad de los mecanismos de sanción. Empero, este ensayo se centra en otro elemento poco mencionado y que es esencial para garantizar que la práctica de auditorías tenga un efecto positivo en la gestión gubernamental: nos referimos a la mediación entre la ASF y la Cámara de Diputados. Justamente, el argumento de este ensayo es que, para maximizar el impacto de la fiscalización anual, es necesario que entre ambas partes se establezca una estrecha colaboración.

En concordancia, el propósito de este ensayo es mostrar porqué es un imperativo mejorar las formas de colaboración entre la ASF y la Cámara de Diputados. Asimismo, analizaremos los cambios que en este sentido se vislumbran como resultado de la aprobación del Sistema Nacional Anticorrupción.

---

<sup>2</sup> Ver: John M. Ackerman, “Repensar la estructura institucional para la rendición de cuentas del Estado mexicano”, en *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, John Ackerman y César Astudillo (coordinadores), (México, D.F.: UNAM-IIIJ, 2009):19-44; Mauricio Merino, *Informe sobre la evolución y el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación*, (México, D.F.: CIDE-ASF, 2009):1-181; Jaime Cárdenas, *El estado de la fiscalización y el control legislativo al poder en México*, (México, D.F.: UNAM-IIIJ, 2009):99-110. Roberto Rodríguez, “La interacción de los controles internos y externos en el combate a la corrupción”, ASF, XIII Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas, (México, D.F., ASF, Noviembre 2013), 31-51.

————— Tomo I —————  
La Economía y las Finanzas Públicas

## AVANCES NORMATIVOS EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR (1999-2015).

La fiscalización superior ingresó con fuerza en la agenda pública en la década de 1990. Gracias a la labor de la LVI (1994-1997) y la LVII (1997-2000) legislaturas, se aprobaron las modificaciones constitucionales que dieron lugar a la creación de la ASF. Como sabemos, la CMH existió por más de 170 años, sin embargo, sus facultades y capacidades administrativas estuvieron muy acotadas. Esto impidió que dicha institución fuera un contrapeso real para los ejecutores del gasto público y tampoco pudo constituirse como el modelo a seguir por las entidades federativas.

De 1995 a 1999, los grupos parlamentarios de las principales fuerzas políticas del país presentaron varias iniciativas con el objeto de mejorar y afianzar la fiscalización superior. Producto de lo anterior, en julio de 1999 se promulgaron las reformas a los artículos 73, 74 y 79 constitucionales, y en diciembre del 2000, se aprobó la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (LFSF).<sup>3</sup> Estas modificaciones ampliaron y precisaron las atribuciones de la ASF. Entre las más importantes se encuentran: fiscalizar los ingresos y egresos de los tres Poderes de la Unión, las entidades federativas, los municipios y los particulares, evaluar el cumplimiento de los objetivos de los programas federales, investigar actos y omisiones que podrían constituir conductas ilícitas o irregulares respecto al uso de recursos federales, entre otras. De manera específica, la LFSF clarificó cuáles deberían de ser los principios de la fiscalización superior: legalidad, anualidad, posterioridad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

En mayo del 2008, la LX Legislatura aprobó otra serie de reformas constitucionales con los siguientes propósitos: establecer que la revisión de la Cuenta Pública es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, disponer que la ASF puede realizar auditorías de desempeño, adelantar el plazo de la presentación de la Cuenta Pública,<sup>4</sup> elevar a rango constitucional los principios de la fiscalización superior expuestos en la LFSF (legalidad, anualidad, posterioridad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad), instituir las excepciones a los principios de anualidad y posterioridad, modificar la fecha de entrega del IR,<sup>5</sup> entre otros aspectos.

<sup>3</sup> Ver: ASF, Fiscalización Superior en México. Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Ley Reglamentaria, México, D.F.: ASF-Cámara de Diputados, 2009, disponible en [http://www.asf.gob.mx/uploads/61\\_publicaciones\\_tecnicas/185\\_aniv.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/61_publicaciones_tecnicas/185_aniv.pdf)

<sup>4</sup> Hasta ese momento, el artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establecía que la Cuenta Pública debía presentarse dentro de los diez primeros días de junio. La reforma de 2008 adelantó la fecha límite de entrega al 30 de abril; disposición vigente hasta la fecha.

<sup>5</sup> La reforma de 2008 (artículo 79 de la CPEUM) adelantó poco más de un mes la entrega del IR. Se dispuso como nueva fecha límite el 20 de febrero (anteriormente, la entrega se realizaba a más tardar el 31 de marzo).

————— Tomo I —————  
La Economía y las Finanzas Públicas

Posteriormente, con el objeto de concretar las modificaciones constitucionales antes mencionadas, en mayo del 2009 la LFSF fue sustituida por la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF), la cual sigue vigente. Esta nueva ley, principalmente, regula los conceptos de gasto que son fiscalizables y describe los procedimientos para la realización de auditorías y para la determinación de daños y perjuicios y el fincamiento de responsabilidades. Otra novedad significativa de la LFRCF fue la introducción del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado (PROFIS).

Los procesos legislativos que dieron origen a las modificaciones referidas son reflejo del consenso social en torno al valor de la fiscalización para la vida institucional del país. No cabe duda de que la creación de la ASF ha servido para encausar las demandas ciudadanas en relación con el uso de los recursos y la eficacia de las políticas. En conjunto, las reformas constitucionales y las leyes complementarias antes descritas han creado un modelo de fiscalización robusto, armónico y radicalmente superior al imperante en épocas de la CMH. En el plano normativo se han generado muchos cambios encaminados a acrecentar las facultades, capacidades y autonomía de la ASF, y en el plano operativo, la institución ha desarrollado sistemas de gestión de la calidad basados en la identificación de riesgos, lo cual favorece la mejora continua. En definitiva, desde su creación, la ASF ha experimentado un reforzamiento progresivo e incesante.<sup>6</sup>

Pese a todas estas mejoras, y otras que no se reseñaron aquí, es indudable que la fiscalización necesita afianzarse como un mecanismo efectivo de rendición de cuentas. Si bien, se han dado pasos hacia adelante para que la labor de la ASF tenga un impacto cada vez mayor en la calidad de la gestión pública, la recurrencia de observaciones derivadas de la revisión anual a la Cuenta Pública es un indicativo de que aún existen claros defectos en toda la estructura institucional de vigilancia y control intergubernamental del país; de la cual forma parte la ASF como responsable del control externo, la Secretaría de la Función Pública (SFP) como encargada del control interno, las entidades de fiscalización de los gobiernos estatales y el Poder Judicial. Varios autores<sup>7</sup> han señalado a la desconexión y falta de colaboración entre estas instituciones como las causas de que la auditoría gubernamental aún no se haya constituido en un instrumento de transformación

---

<sup>6</sup> Ver: Mauricio Merino, Informe sobre la evolución y el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación.

<sup>7</sup> Ver Sergio López Ayllón y Mauricio Merino, “La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos” en Mauricio Merino, Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo (coordinadores), La estructura de la rendición de cuentas en México, (México, D.F.: UNAM-IIJ-CIDE, 2010): 1-28. Alejandra Ríos Cázares y Jorge Javier Romero, “La fragmentación institucional de la rendición de cuentas” en Sergio López Ayllón, Mauricio Merino y Lourdes Morales (coordinadores), Hacia una política de rendición de cuentas en México, (México, D.F. ASF-Red por la Rendición de Cuentas, 2011): 1-138.

————— Tomo I —————  
La Economía y las Finanzas Públicas

de los valores y prácticas de los servidores públicos. Aunado a lo anterior, habría que mencionar el vínculo entre la ASF y la Cámara de Diputados.

Por fortuna, después de la aprobación de la LFRCF el debate sobre la necesidad de apuntalar la fiscalización superior no se interrumpió. Desde 2009 y hasta la fecha, se hizo cada vez más evidente la necesidad de construir un modelo integral de combate a la corrupción (SNA) centrado en las actividades de auditoría. Gracias a la conjunción de las exigencias de múltiples sectores sociales y diversas situaciones coyunturales se generó la ventana de oportunidad que suscitó la discusión en el Congreso de la Unión de varias propuestas para crear un sistema nacional para el combate a la corrupción.

Como sabemos, el 22 de abril de 2015, el Senado de la República (LXII Legislatura) aprobó la reforma constitucional para la creación del SNA y a la fecha, ésta ha sido avalada por la mayoría de los congresos locales. Los ejes centrales de la reforma son los relativos al fortalecimiento de las competencias de la ASF. Algunos puntos destacables son: la eliminación de los principios de anualidad y posterioridad, la fiscalización del Ramo 28, la realización de auditorías durante el ejercicio fiscal en curso y la entrega de informes cuatrimestrales de auditoría. Estos dos últimos puntos representaron mejoras significativas respecto a la relación ASF-Cámara de Diputados.

El siguiente apartado presenta una serie de reflexiones en torno a la relevancia de la interacción entre la ASF y la Cámara de Diputados. Además, se analiza el alcance probable de las mejoras que el SNA propone en esta materia.

## PROCESOS LEGISLATIVOS Y FISCALIZACIÓN SUPERIOR: UNA SINERGIA NECESARIA.

Por lo general, los estudios sobre el nexo entre la ASF y la Cámara de Diputados se han centrado en el tema de la autonomía.<sup>8</sup> Tradicionalmente, los especialistas han argumentado que este vínculo puede ser nocivo en tanto le resta independencia a la labor fiscalizadora. Son comunes los planteamientos en favor de la autonomía total y por lo tanto, en contra del involucramiento activo de la ASF en los debates parlamentarios. Desde nuestra perspectiva, el contacto entre la ASF y los diputados no pone en riesgo la imparcialidad ni la calidad de los informes que ésta emite, sino

<sup>8</sup> Ver: César Astudillo, “Auditoría Superior de la Federación. Contenido, alcances, garantías y fortalecimiento de su autonomía constitucional”, en La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación, John Ackerman y César Astudillo (coordinadores), (México, D.F.: UNAM-III, 2009): 45-86. Aimée, Figueroa Neri, “Reflexiones sobre la Autonomía de la Auditoría Superior de la Federación y de las Entidades de Fiscalización Superiores Locales”, en La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación, John Ackerman y César Astudillo (coordinadores), (México, D.F.: UNAM-III, 2009): 124-149.

————— Tomo I —————  
La Economía y las Finanzas Públicas

todo lo contrario, dicha articulación puede potenciar su alcance. Es necesario advertir que independencia no significa aislamiento ni eliminación de mecanismos de control. En realidad, en el ámbito de la fiscalización superior, la independencia se relaciona con la separación entre el ente auditor y el ente auditado; la ausencia de influencias exógenas en todo el proceso de auditoría, desde la planeación hasta la ejecución y la autodeterminación de las políticas de gestión interna.

Independencia y la rendición de cuentas no son términos contradictorios. Una entidad de fiscalización superior independiente de manera natural puede responder al Poder Legislativo sin estar supeditada a ninguna agenda partidista o de gobierno. Esto es lo que sucede en el caso de la ASF. Como sabemos, en el sistema político mexicano, una de las funciones de la Cámara de Diputados es controlar la ejecución presupuestaria y para ello se auxilia de la ASF. En concordancia, este órgano auditor entrega informes periódicamente y atiende las solicitudes que realizan los diputados de manera directa o aquellas provenientes de la Comisión de Vigilancia.

Como se mencionó al inicio, el argumento que guía este ensayo es que la interacción entre la ASF y la Cámara de diputados es un factor decisivo para acrecentar los efectos de la fiscalización superior. Los cambios en el marco normativo, descritos en el apartado previo, tuvieron repercusiones positivas en esta materia, sin embargo, aún es necesario reforzar dichos esquemas de comunicación.

En principio, no hay que perder de vista que la función principal de la ASF, en tanto órgano auxiliar de la Cámara de Diputados, es brindarle información oportuna, imparcial, objetiva y útil para la toma de decisiones. Actualmente, esto se realiza a través de la entrega y las reuniones posteriores de análisis, del IR y de otros informes como el de Avance de Gestión Financiera y el de Avances en la Solventación de Observaciones y Acciones. Desde nuestra perspectiva, estos documentos deben ser una fuente primaria de información para los legisladores, ya que proporcionan un panorama general sobre el comportamiento de los entes públicos en relación con el ejercicio presupuestario.

Hay que recordar que la fiscalización no es un fin en sí mismo, sino un medio para conocer cómo se usan los recursos públicos y, en consecuencia, efectuar acciones tendientes a corregir desviaciones o abusos. Por definición, la fiscalización está trunca si la detección de anomalías no deriva en la implementación de medidas para la reparación de daños. Evidentemente, estas acciones son de diversa naturaleza. Algunas tienen repercusiones particulares, es decir, sus efectos se observan caso por caso. Por ejemplo, las sanciones pecuniarias, las recomendaciones y las denuncias de hechos, que realiza la ASF, tienen el propósito de modificar una situación concreta derivada de los hallazgos de una auditoría. Por otro lado, existen medidas cuyos efectos pueden extenderse a toda la estructura gubernamental, y no únicamente a casos individuales. Nos referimos a los cambios de

————— Tomo I —————  
La Economía y las Finanzas Públicas

orden legal y a las asignaciones presupuestarias. Precisamente; estos dos aspectos son de la competencia de la Cámara de Diputados.

En lo anterior radica la importancia de la interlocución entre la ASF y la Cámara de Diputados. La información que la ASF genera, en gran medida, puede alimentar la discusión parlamentaria sobre reformas administrativas, transparencia fiscal, deuda pública, gasto federalizado, entre otros temas. Sin embargo, esto depende de qué tanto los legisladores aprovechen este recurso informativo. La labor técnica de la ASF, sin duda alguna, puede ser útil para la toma de decisiones políticas. En conjunto, los informes de auditoría presentan una síntesis general del desempeño del sector público y exponen evidencia concreta sobre las debilidades estructurales y los problemas operativos del aparato gubernamental.

También hay que mencionar que, a través de la fiscalización, se obtiene un diagnóstico preciso sobre la eficacia y eficiencia de los programas públicos. Las auditorías con frecuencia revelan que las políticas no generan los beneficios sociales esperados o inclusive, muestran que muchas veces los recursos se utilizan para financiar actividades completamente ajenas a los programas. En suma, si los diputados emplean dicha información de manera estratégica podrían surgir iniciativas legislativas que atacarían las causas de las fallas del gobierno o se podrían generar los acuerdos necesarios para modificar el reparto presupuestario y así evitar que continúe el desvío de recursos y el dispendio.

Dentro de la ASF prevalece el compromiso de aportar análisis robustos sobre el ejercicio presupuestario para incidir de manera positiva en el trabajo legislativo. Naturalmente, el debate parlamentario tiene una dinámica singular que responde a una infinidad de incentivos. El reto consiste en hacer que los datos que arroja la fiscalización se conviertan en uno más de esos incentivos. El esquema actual impide que esto se concrete. La presentación del IR se realiza catorce meses después del cierre del ejercicio fiscal que se revisa, es decir, no coincide con el calendario presupuestario, lo cual prácticamente anula la oportunidad de incidencia de este informe. Las recientes reformas para la creación del SNA alterarán esta condición en el largo plazo. Desde nuestra perspectiva, para que el conocimiento preciso que provee la auditoría gubernamental se convierta en un insumo clave para la construcción de agendas legislativas la mejor alternativa, en el corto plazo, es continuar fomentando la colaboración con los diputados. Más adelante se describen algunas de las estrategias que la ASF ha desarrollado para facilitar el intercambio de información con los legisladores.

————— Tomo I —————  
La Economía y las Finanzas Públicas

## AVANCES EN LA INTERLOCUCIÓN ENTRE LA ASF Y LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

La reforma constitucional del 2008 en materia de fiscalización, la cual dio origen a la LFRCF, suscitó avances significativos en la construcción de mejores esquemas de diálogo entre la ASF y la Cámara de Diputados. En primer lugar, se modificó el artículo 79 constitucional para establecer que el IR sería sometido a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados —anteriormente únicamente se entregaban los informes, lo cual obstaculizaba el debate con la ASF—. En segundo lugar, con esta reforma se adelantaron los plazos de entrega de la Cuenta Pública y del IR, del 10 de junio al 30 de abril y del 31 de marzo al 20 de febrero, respectivamente.

La modificación de los plazos legales antes descritos, incrementó el carácter estratégico de la información que genera la ASF. Asimismo, la obligatoriedad de la revisión del IR en el Pleno de la Cámara de Diputados generó un terreno propicio para el debate de los resultados de la fiscalización anual. Desafortunadamente, el impacto de esta medida fue escaso porque la presentación y discusión del IR, al realizarse más de un año después de que se ejercieron los recursos, siguió desfasada del proceso de planeación presupuestaria.

La recurrencia de observaciones derivadas de la fiscalización anual de la Cuenta Pública demuestra que las modificaciones del 2008 no han permitido generar procesos efectivos de intercambio de información entre la ASF y los diputados. Cada año, el IR y los informes de auditoría presentan prácticamente el mismo diagnóstico negativo sobre el sector público: programas sin planeación ni coordinación, subcontrataciones con particulares, procesos de licitación irregulares, omisiones en la presentación de reportes, padrones de beneficiarios inexactos, duplicidades en la entrega de apoyos, subejercicios, endeudamiento, etc. Esto refleja la existencia de problemas estructurales relacionados con el diseño institucional y las capacidades de gestión de las organizaciones públicas.

Como ya lo mencionamos, para afrontar estos retos es necesario fortalecer la sinergia entre la ASF y la Cámara de Diputados a través de la Comisión de Vigilancia. El deber de la ASF es entregar información oportuna que oriente la toma de decisiones, y la responsabilidad de los diputados es emplear dicho recurso desde una visión de política pública. En otras palabras, hay que transitar hacia un esquema en el que la auditoría gubernamental ayude en la definición de los problemas públicos y en el diseño de las alternativas de solución. El punto es impulsar la creación de mejoras en el andamiaje legal de la administración pública y evitar que la asignación del presupuesto responda a la inercia y no a criterios racionales, de lo contrario, es muy probable que año con año las conclusiones de la fiscalización se repitan.



## ———— Tomo I ———— La Economía y las Finanzas Públicas

Al margen de los progresos que se puedan lograr en el plano normativo, la ASF en este año incorporó varios cambios significativos en la estructura del IR, precisamente, con el propósito de mejorar la disposición de la información. A continuación se describen los rasgos centrales de estas innovaciones.

En primer lugar, se hizo un rediseño del contenido del informe. El Tomo Ejecutivo del IR, que se utilizó hasta el 2014, fue sustituido por el Informe General del IR. El Tomo Ejecutivo incluía los resultados relevantes de todas las auditorías practicadas por Grupo Funcional, así como una síntesis de las observaciones y acciones promovidas por la ASF. Cada apartado presentaba una sección descriptiva sobre la cobertura de la fiscalización y los hallazgos centrales. Además, se incluían varias tablas sobre la evolución del ejercicio presupuestario, por Sectores y Ramos Administrativos, y respecto al cumplimiento de las metas de los programas presupuestarios de acuerdo con la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR). El contenido de este informe era muy extenso y detallado pero difícil de asimilar. Abundaban las tablas difíciles de leer y que no necesariamente aportaban datos claves al debate sobre las debilidades del sector público.

La desventaja principal del Tomo Ejecutivo era que dificultaba conocer las problemáticas, omisiones o irregularidades concretas en las que incurren los ejecutores del gasto. En cambio, el Informe General del IR tiene una orientación marcadamente práctica. La sección denominada, “Áreas clave con riesgo identificadas en la fiscalización de la Cuenta Pública”, tiene el objetivo de, justamente, exponer qué aspectos del quehacer gubernamental son de atención prioritaria. Para ello se identificaron las siguientes trece Áreas Clave:

1. Integridad gubernamental.
2. Cultura administrativa basada en la gestión de riesgos y cumplimiento de objetivos.
3. Rendición de cuentas del gasto federalizado.
4. Información sobre beneficiarios de los programas sociales.
5. Revelación de pasivos y gasto.
6. Integración efectiva de la participación ciudadana en la gestión de programas públicos.
7. Adquisiciones, contrataciones o inversiones que cumplen la norma pero que no representan las mejores condiciones para el Estado.
8. Proyectos de infraestructura sin planeación, supervisión ni seguimiento.

————— Tomo I —————  
La Economía y las Finanzas Públicas

9. Participación de intermediarios en la dispersión del gasto público.
10. Subejercicios.
11. Incorporación de Tecnologías de la Información en el ejercicio gubernamental.
12. Programas públicos duplicados y sin coordinación.
13. Servicios suministrados por particulares.

Asimismo, por medio de técnicas de análisis y clasificación de riesgos se obtuvo la siguiente tipología:

1. Riesgos Estratégicos: son aquellos que afectan, de manera transversal, al funcionamiento del aparato gubernamental, definen el ambiente en el que se desarrollan las actividades de los entes públicos,
2. Riesgos de Rendición de Cuentas/transparencia: se refiere a los ámbitos en los que la revelación de la información pública no es suficiente y/o pertinente para una toma objetiva de decisiones ni para un adecuado escrutinio de distintos actores sociales interesados.
3. Riesgos de Operación: Alude a actividades específicas que lleva a cabo el aparato gubernamental y que, ante deficiencias generalizadas en su implementación, tienen un efecto, en el agregado, respecto al uso general de los recursos públicos y su impacto social.

En síntesis, en las trece Áreas Clave pueden manifestarse uno o varios de los riesgos antes mencionados. La magnitud de los riesgos está en función de las dimensiones administrativas que afecten (finanzas públicas, cumplimiento normativo, cumplimiento de resultados y percepción social). Con el desarrollo de esta metodología, la ASF apuesta por un estilo de exposición de los resultados de la fiscalización anual, mucho más claro, práctico y preciso.

Adicionalmente, se incluyó otra innovación importante. Por primera vez se llevó a cabo el cálculo de los beneficios financieros y no financieros generados por la fiscalización superior; tal como lo realizan, por ejemplo, La Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno de Estados Unidos de América (GAO, por sus siglas en inglés) y la Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido (NAO, por sus siglas en inglés).

La última novedad del Informe General del IR que nos gustaría destacar es la inclusión de un grupo de propuestas de modificaciones legales. En el Anexo 1 del

————— Tomo I —————  
La Economía y las Finanzas Públicas

Informe General se enlistan sesenta y cinco posibles cambios en quince ordenamientos jurídicos distintos y cinco iniciativas de creación de nuevos instrumentos legales. Esta relación es particularmente provechosa porque incluye una breve justificación de cada una de las propuestas.

El Informe general es un modo original de dar a conocer los resultados de la fiscalización anual en varios sentidos. En primer lugar, la información está organizada de un modo lógico, coherente y simple de entender, lo cual favorece su aprovechamiento. En segundo, porque la introducción de las áreas de riesgo y las propuestas normativas multiplica la utilidad para los tomadores de decisiones. Si bien, el Informe General es un instrumento valioso para la ciudadanía y otras partes interesadas porque explica con claridad cuál es el objeto de la fiscalización superior y cuáles fueron las conclusiones principales de la revisión de la Cuenta Pública; los tomadores de decisión encontrarán en él un valor agregado, ya que contiene evidencia sobre los riesgos principales en la gestión pública. En suma, las mejoras de este nuevo formato de presentación de la síntesis del IR están encaminadas a facilitar la interpretación de los datos y, con ello, incentivar su aprehensión por parte de los legisladores. Modificaciones surgidas de la reforma constitucional que dio origen al Sistema Nacional Anticorrupción.

Como se explicó en el segundo apartado, las recientes modificaciones al texto constitucional en materia de combate a la corrupción influirán positivamente en la articulación entre la ASF y la Cámara de Diputados. Los cambios fundamentales son dos: la inclusión de los informes individuales de auditoría y las auditorías en tiempo real.

La reforma del artículo 79 constitucional prevé la entrega de tres informes cuatrimestrales. El primero y el segundo se entregarán en junio y octubre, respectivamente, del año fiscal siguiente al que se evalúa; el tercero, junto con el Informe General del IR, se presentará el 20 de febrero del año siguiente al de la entrega de la Cuenta Pública. Este mismo artículo contempla la realización, en ciertos casos, de auditorías en tiempo real.

Estas innovaciones pretenden que la fiscalización superior pueda incidir de manera efectiva en la construcción de la agenda legislativa de la Cámara de Diputados. Los informes parciales sin duda serán un insumo valioso si se vinculan con la etapa presupuestaria. Es decir, si los legisladores explotan esa información para corregir las asignaciones de recursos o para realizar otro tipo de modificaciones de orden legal. Por su parte, las auditorías en tiempo real serán un recurso ventajoso para advertir si existen anomalías en alguna política, y en consecuencia, instrumentar a tiempo medidas correctivas.

————— Tomo I —————  
La Economía y las Finanzas Públicas

Como se ha expuesto a lo largo de este documento, en el esquema actual, la información derivada de las auditorías no es del todo oportuna ya que se entrega más de un año después del cierre del ejercicio fiscal; con los nuevos periodos que contempla el SNA, esto se podría revertir.

## CONCLUSIONES.

Una auténtica rendición de cuentas implica la construcción de arreglos duraderos, legales o administrativos, a los problemas públicos. Si bien, la fiscalización tiene esa importante función correctiva, en este ensayo planteamos que, en parte, su potencial está en función de la interlocución que se establezca con los diputados. Las reformas constitucionales de 1999 y del 2009, introdujeron mejoras importantes en dicha materia, no obstante, las modificaciones derivadas de la aprobación del SNA serán las que realmente alteren el modelo. En definitiva, la creación de este nuevo esquema de gobernanza, que significa el SNA, trastocará en el largo plazo los principios y prácticas dominantes en el control gubernamental.

Sin duda, para reforzar el vínculo entre los legisladores y la ASF el diseño institucional es clave, sin embargo, también se pueden generar cambios destacables a través de innovaciones operativas. Al respecto, este ensayo destacó los avances de la ASF en cuanto a la presentación de los resultados de la fiscalización de la Cuenta Pública. El nuevo formato del Informe General del IR está diseñado para captar el interés general, pero también para ser un instrumento estratégico que ayude a incidir en la agenda legislativa.

En conclusión, para que la fiscalización superior, verdaderamente sea una herramienta de cambio organizacional, es preciso que exista una sinergia entre la ASF y la Cámara de Diputados. Los problemas recurrentes en la ejecución del gasto se podrían evitar o minimizar con instrumentos de política (reformas al marco legal o cambios en la distribución del presupuesto) alimentados por la información oportuna, confiable, certera y precisa, que aporta la ASF.

————— Tomo I —————  
La Economía y las Finanzas Públicas

BIBLIOGRAFÍA

- Ackerman, Jonh M. “Repensar la estructura institucional para la rendición de cuentas del Estado mexicano”, en *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*. John Ackerman y César Astudillo (coordinadores). (México, D.F.: UNAM-IIIJ, 2009): 19-44.
- ASF. *Fiscalización Superior en México. Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Ley Reglamentaria*. (México, D.F.: ASF-Cámara de Diputados, 2009):1-356, disponible en: [http://www.asf.gob.mx/uploads/61\\_publicaciones\\_tecnicas/185\\_aniv.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/61_publicaciones_tecnicas/185_aniv.pdf)
- Astudillo, César. “Auditoría Superior de la Federación. Contenido, alcances, garantías y fortalecimiento de su autonomía constitucional” en *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*. John Ackerman y César Astudillo (coordinadores). (México, D.F.: UNAM-IIIJ, 2009): 45-86.
- Figueroa, Neri Aimée. “Reflexiones sobre la Autonomía de la Auditoría Superior de la Federación y de las Entidades de Fiscalización Superiores Locales” en *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, John Ackerman y César Astudillo (coordinadores). (México, D.F.: UNAM-IIIJ, 2009): 124-149.
- López, Ayllón, Sergio y Mauricio Merino. “La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos” en Mauricio Merino, Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo (coordinadores). *La estructura de la rendición de cuentas en México*. (México, D.F.: UNAM-IIIJ-CIDE, 2010): 1-28.
- Merino, Mauricio. *Informe sobre la evolución y el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación*. (México, D.F.: ASF, 2009):1-181.
- Rodríguez, Roberto. “La interacción de los controles internos y externos en el combate a la corrupción” en ASF, *XIII Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas*. (México, D.F., ASF, noviembre 2013): 31-51.
- Ríos, Cázares Alejandra y Jorge Javier Romero. “La fragmentación institucional de la rendición de cuentas” en Sergio López Ayllón, Mauricio Merino y Lourdes Morales (coordinadores). *Hacia una política de rendición de cuentas en México*. (México, D.F. ASF-Red por la Rendición de Cuentas, 2011): 1-138.