
VIII

CONCLUSIONES

En este estudio se analizó la función fiscalizadora y de control que realiza la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación (ASF). El análisis histórico permitió evaluar la evolución jurídica y normativa de las ASF y determinar los aspectos en los que se ha avanzado y aquellos que requieren revisión. Asimismo, se analizó el contexto político de los últimos años, en el cual se establecieron los aspectos que han influido negativa y positivamente en la rendición de cuentas. Entre los primeros destaca el presidencialismo y la ausencia de elecciones imparciales; entre los segundos, destaca, las reformas electorales y la pluralidad de la Cámara de Diputados a partir de 1997. La LVII legislatura es un parteaguas para la Cámara y la entidad de fiscalización superior (EFS). En ese año se inició un proceso que está lejos de concluir. El reto para los Diputados consiste en consolidar el avance parlamentario, recuperar la vinculación y credibilidad con la ciudadanía y ofrecer resultados concretos y específicos en materia de fiscalización y combate a la corrupción.

Respecto de los organismos de fiscalización de los estados, se realizó un diagnóstico sobre la situación actual de la fiscalización, analizándose también las perspectivas sobre su evolución para los próximos años. Quedó establecido que es fundamental avanzar en la autonomía de estos organismos pues la gran mayoría de ellos tiene una gran dependencia con el Ejecutivo estatal que limita sus funciones fiscalizadoras. Por su parte, el análisis internacional permitió realizar un ejercicio teórico para rescatar los elementos más importantes de las

Entidades de Fiscalización Superior estudiadas, posibles de ser utilizados en la realidad mexicana.

El objetivo de este trabajo de investigación se cumplió al analizar la relación teórica entre democracia y rendición de cuentas y demostrar que en México la fiscalización del uso de los recursos públicos por parte de la Cámara de Diputados empezó a realizarse con efectividad a consecuencia de los cambios constitucionales de 1999 promovidos por la LVII Legislatura y al expedirse la nueva Ley de Fiscalización Superior de la Federación. Por otra parte, quedó establecido que no obstante los avances registrados, se requieren mejoras y cambios profundos en el sistema de fiscalización acordes con una sociedad más democrática, exigente y participativa. Lo anterior comprobó que las hipótesis planteadas eran correctas.

La democracia, como forma de gobierno, debe fortalecerse. Un medio para lograrlo es la rendición de cuentas a los ciudadanos; esto implica, el proceso de fiscalización de las acciones públicas por organismos imparciales e independientes en un sólido marco jurídico. A su vez, estos organismos sólo pueden desarrollarse en una democracia. En este sentido la división de poderes es un elemento fundamental de la democracia porque permite establecer límites, equilibrios y contrapesos en el ejercicio del poder. Por su parte, la rendición de cuentas, en todos los niveles de la administración pública, es un elemento fundamental de la democracia moderna, coadyuvante de la legitimidad de los estados democráticos y es uno de los mecanismos sin los cuales sería imposible el equilibrio entre los poderes.

A continuación se destacan las conclusiones más relevantes.

1. Una de las funciones de mayor importancia en un Estado de Derecho es comprobar que los recursos públicos realmente fueron gastados para el fin que se les asignó; por ello, en toda democracia, la separación de poderes es necesaria no sólo para obtener una división funcional de competencias, sino para garantizar el control del poder, el uso honesto de los recursos públicos y el imperio de la ley.

Es fundamental que la administración del Estado, en sus tres órdenes de gobierno, tenga mecanismos de fiscalización

capaces de garantizar a los ciudadanos que los recursos públicos son utilizados conforme a su mandato y de manera honesta y transparente y que los funcionarios públicos rindan cuentas, se hagan responsables de los actos ilícitos que cometan y estén, sin distinciones, sujetos a las sanciones que imponga la ley.

2. La rendición de cuentas es una tarea obligatoria, parte esencial de la verdadera reforma del Estado. Los funcionarios públicos deben entender y aceptar que tienen la obligación de rendir cuentas a la sociedad porque manejan recursos públicos.

El servidor público debe cambiar la forma de ver su trabajo y orientarlo hacia el concepto de responsabilidad, lo que lo llevará a la búsqueda continua de la eficiencia, la eficacia y la economía de su actividad, todo ello dentro de un marco de ética que debe regir sus acciones. Es necesario calificar el desempeño de todos los funcionarios y empleados de la administración pública, crear conciencia del buen gobierno y arraigar la cultura de la rendición de cuentas en todos los ámbitos de la gestión pública.

3. Una nueva cultura de rendición de cuentas precisa aceptar que manejar recursos públicos lleva implícita la obligación de informar a la ciudadanía, con veracidad y oportunidad, sobre el cumplimiento de programas y la utilización de todos los recursos públicos a los que tiene acceso el gobernante, el aparato burocrático y en general la administración pública. Asimismo, resulta imperativo incorporar en este proceso la función de la fiscalización autónoma que testifique no sólo acerca de la veracidad del contenido de la información, sino también de la suficiencia y solidez de los procedimientos seguidos por el gobernante, incluido el cumplimiento de sus obligaciones legales.

4. La democracia moderna supone un sistema de representación efectivo que garantice que los representantes atiendan las demandas y necesidades de sus representados. En las elecciones democráticas, la mayoría manifiesta su voluntad como mandante para seleccionar un representante –mandatario–, que gestione y vele por sus intereses. Esta relación impone al mandatario que informe periódica y

sistemáticamente acerca de los actos de gobierno; esto es, que rinda cuentas. Por su parte, el mandante –pueblo–, se obliga, en reciprocidad, a la evaluación permanente de estos actos mediante la revisión de los informes del mandatario. Un sistema democrático exige corresponsabilidad ciudadana para analizar y evaluar con objetividad el gasto público y el desempeño gubernamental.

5. No se puede concebir una democracia donde se desvíen recursos públicos porque se inhibe la presencia de candidatos y partidos políticos competitivos y la participación electoral; se promueve la intimidación y el fraude; y, en general, se impide la realización de elecciones libres e imparciales al influir sobre:

- La organización y el funcionamiento del sistema electoral.
- Las preferencias electorales de los votantes.
- La libertad del voto.
- La libertad de expresión.
- El comportamiento de los líderes políticos.

En suma, no se cumple con la condición de que los involucrados en el proceso electoral reciban un trato igualitario por parte del gobierno. Por esta razón, un adecuado sistema de rendición de cuentas y fiscalización tendrá un efecto positivo en la consolidación de un régimen democrático, tanto por el impulso de un mecanismo electoral más competitivo, libre e imparcial, como por el fortalecimiento de una representación más efectiva por parte de los gobernantes.

6. La exigencia de la sociedad mexicana es, por una parte, que se gobierne honesta y transparentemente y, por otra, que se atiendan de manera rápida y eficaz las demandas ciudadanas. Estas dos exigencias deben ser reconciliadas de conformidad con la ley, en un marco de libertad y democracia. No es incompatible un gobierno honrado y transparente con uno que actúe con prontitud y eficiencia para responder a las demandas ciudadanas. Un sistema electoral democrático y un sistema de fiscalización eficiente, trabajarán en el mismo sentido para lograr que el gobernante actúe de acuerdo con los intereses de la comunidad. Si el gobernante no actúa eficaz, eficiente y legalmente deberá ser castigado por el órgano de fiscalización superior y ,en las urnas, por el voto ciudadano.

7. La rendición vertical de cuentas debe ser vista como un elemento básico de un sistema democrático por medio del cual el ciudadano puede premiar o castigar al gobernante. Esto implica:

- Definición clara sobre programas de gobierno, metas y objetivos, con definición de responsables.
- Información pública veraz, oportuna y objetiva sobre el quehacer público con respecto a su programa.
- Un sistema electoral justo e imparcial que respete el voto ciudadano y evite la manipulación del mismo a favor de un determinado partido político o candidato.

Así, para lograr un gobierno honrado y transparente y una administración pública eficiente y eficaz es necesario actuar en dos frentes. Uno está relacionado con la rendición horizontal de cuentas y es el objeto principal de estudio de este trabajo. Esto implica contar con un órgano de fiscalización externo eficiente que fortalezca la división de poderes y por tanto la democracia. El otro frente se relaciona con la rendición vertical de cuentas y está asociado básicamente con la rendición de cuentas electoral y requiere de un sistema electoral que garantice elecciones libres e imparciales que fortalezcan la democracia.

8. La confianza en el gobierno es confianza en las instituciones, no en los actores políticos. En México es necesario fortalecer la estructura institucional que evite la discrecionalidad y el abuso en el ejercicio del poder e impulse la consolidación de la democracia. El poder que no está limitado por normas y sujeto a controles institucionales degenera en autoritarismo.

9. La función de fiscalizar al gobierno corresponde a la Cámara de Diputados. Esto ha reforzado el papel del Poder Legislativo como contrapeso del Poder Ejecutivo y, por ello, es posible afirmar que la creación de un sistema de fiscalización superior efectivo es un elemento fundamental de la modernización y del Estado democrático mexicano al fortalecer la división de poderes.

10. Hasta antes de 1997 la imagen pública de la Cámara de Diputados había sido básicamente la de un organismo inoperante y alejado de las demandas ciudadanas. Por tanto, la Contaduría Mayor de Hacienda, el antiguo órgano fiscalizador de la Cámara, tampoco tenía ninguna credibilidad, pues además de estar sujeto a la total influencia presidencialista, no estaba respaldado por un marco jurídico adecuado para el cumplimiento eficaz de sus funciones. Por décadas la Cámara de Diputados se enfrentó a una pérdida permanente de credibilidad. Lejos de ser concebido como uno de los tres poderes, el Legislativo era considerado como un apéndice del Ejecutivo; al recibir su fuerza de éste, perdió representatividad y credibilidad ante la ciudadanía, cuyos intereses no fueron representados en el Congreso.

11. La entidad de fiscalización superior (EFS) es una institución que refleja el grado de democracia en los Estados modernos; entre más efectiva y autónoma sea aquella, más sólida será ésta. Un Estado no fiscalizado, o en el que esta función se realiza inadecuadamente, es un Estado autoritario, porque esconde a sus ciudadanos el uso de los recursos públicos.

En los regímenes dictatoriales se le imponen restricciones a la EFS en tanto que en las democracias, su acción es reconocida como importante y goza de garantías constitucionales y operativas para el desempeño de su función. No existe actualmente un Estado democrático que no cuente con un órgano de fiscalización superior ya sea bajo la forma de Tribunal o Contraloría. La misión de estos órganos será tanto más eficiente cuanto mayor sea el grado de libertad y de observancia del estado de derecho, de allí que se entienda que la existencia de un órgano eficiente de control externo es un factor importante para medir el grado de democracia en un país.

12. El control externo es la función central de toda EFS y sus objetivos deben ser los de:

- Lograr la rendición de cuentas en tiempo y forma de la gestión presupuestaria, económica, financiera, patrimonial y legal de la totalidad del sector público.

- Examinar si la gestión de los recursos públicos se ha realizado de forma eficiente, eficaz, económica y legal.
- Mejorar la gestión del sector público y la detección de todo tipo de ilegalidades con especial énfasis en el fraude y la corrupción.
- Promover y aplicar las sanciones y observaciones correspondientes.
- Asegurar la transparencia informando oportunamente a los ciudadanos, o a sus representantes en el Congreso, de todos los aspectos relativos al uso de los recursos públicos.

13. Para que una EFS, ya sea en el ámbito estatal o federal, cumpla efectivamente su responsabilidad fiscalizadora, debe contar con los siguientes principios rectores:

- Autonomía administrativa y de gestión y que su competencia y relación con el Congreso esté definida claramente en la ley.
- Protección contra presiones por parte del gobierno y de la influencia de grupos y partidos políticos.
- Perfeccionamiento de la tarea de fiscalización y adopción de nuevas y modernas técnicas de auditoría.
- Desarrollo de una actitud honesta, propositiva y participativa, a fin de orientarse más a la evaluación integral de la acción gubernamental e involucrarse más en las reformas de la administración pública.

14. Los órganos de control interno constituyen un importante instrumento para la verificación de los actos administrativos de índole financiera y presupuestaria. Mediante su intervención pueden reducirse sustancialmente las irregularidades y vicios en los actos de los funcionarios públicos. En diversos países se observa cada vez más una mayor interacción entre los órganos fiscalizadores externos y los internos, tanto en el intercambio de información como en la aplicación de normas y técnicas de auditorías comunes.

En México son múltiples los órganos de control y múltiples sus niveles de intervención. Entre los principales destacan:

- La Auditoría Superior de la Federación.
- La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM).
- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).
- Las Contadurías Mayores Estatales.
- Las Contralorías Internas federales, estatales y municipales.

15. La existencia de todos estos órganos de control no ha sido suficiente para garantizar una efectiva rendición de cuentas y el uso honesto de los recursos públicos. Ciertamente se ha avanzado en los últimos años, pero la demanda ciudadana de honradez en el gobierno y en el servidor público persiste. No son más los organismos que deben crearse; al contrario, se requiere suprimir algunos y promover una mayor eficiencia y coordinación entre ellos. Por ejemplo, es necesario:

- Reforzar los mecanismos de control y supervisión, considerando que los organismos son entidades públicas federales y por lo tanto sujetos de fiscalización superior.
- Contar con un equipo multidisciplinario que evalúe anualmente el desempeño y cumplimiento de las funciones sustantivas de estos órganos, para poder alertar al H. Congreso de la Unión sobre posibles contingencias e irregularidades que, eventualmente, pudieran conducir a situaciones de inestabilidad financiera y compromisos presupuestales no programados.
- Programar revisiones en las instancias responsables de supervisar a instituciones financieras, bursátiles, aseguradoras, afianzadoras y de protección a ahorradores y usuarios de la banca.
- Buscar el fortalecimiento de los órganos de control interno. Evaluar los resultados de las auditorías practicadas por ellos y los auditores independientes, con el propósito de incrementar y complementar los alcances de la fiscalización

y vigilar la adopción de medidas correctivas y preventivas que eviten la recurrencia de irregularidades.

- Estructurar esquemas de supervisión que aseguren que los registros contables y presupuestales de todas las entidades públicas y los órganos autónomos sujetos a control consignen todas sus operaciones y estén actualizados. La aplicación de esta práctica permitirá disponer de información confiable y oportuna para la toma de decisiones y será uno de los mecanismos de control más efectivos.

16. La labor de la Secretaría de la Función Pública (SFP) es limitada; al respecto uno de los principales argumentos es que ésta es "juez y parte" al estar integrada dentro del gabinete del Ejecutivo. Así, el titular de la SFP es nombrado directamente por el Presidente de la República y puede ser removido por él. No tiene autonomía de gestión ni presupuestaria y, además de sus compromisos directos con el titular del Ejecutivo, puede tener aspiraciones políticas propias con intereses ajenos a su función de control. Se considera que estos elementos son importantes factores que obstaculizan la función fiscalizadora imparcial que este organismo debe desempeñar.

Aunado a lo anterior, cabe destacar que existe un claro desequilibrio entre la ASF y la SFP. Para 2002 el presupuesto de la SFP fue de aproximadamente 5,550 millones de pesos, en tanto que el de la ASF ascendió a sólo 10.0 % de esto, 550 millones (Presupuesto de Egresos de la Federación 2002). El número de personal fue de 13,000 contra 1,400 de la ASF (tomando en cuenta las 233 contralorías internas de las diversas secretarías y organismos descentralizados que también dependen de la SFP). Finalmente, el número de auditorías realizadas fue de 135 de la SFP, contra más de 300 de la ASF. Así, debido a los mayores recursos humanos y financieros y al fuerte apoyo del Presidente de la República, la importancia como medio de control de la SFP es mayor, aunque sus resultados no son los esperados y exigidos por la ciudadanía. Así, su imparcialidad, autonomía y efectividad como órgano de control son cuestionadas principalmente por la fuente de su poder, su relación con el Ejecutivo.

17. La forma de contraloría o auditoría es de origen anglosajón, sin total independencia funcional y sin la esencial función jurisdiccional administrativa.

Por esto se propone la creación del Tribunal de Cuentas de la Nación (TCN), que tendrá constitucionalmente todas las facultades de control previo y preventivo, hasta el concomitante y posterior de los actos administrativos, y la función jurisdiccional en sede administrativa sobre todo hecho o acto de los funcionarios públicos –incluido el presidente– que produzca un daño al patrimonio público.

18. El TCN del Poder Legislativo debe representar un mecanismo efectivo de rendición de cuentas horizontal; debe de ser un verdadero órgano de fiscalización superior. El fortalecimiento de éste organismo debe concebirse en el marco de la reforma del Estado y ser un instrumento que permita consolidar los avances democráticos del país, avanzar en el combate a la corrupción y mejorar la eficiencia y la eficacia de los gobiernos federal, estatal y municipal.

19. El TCN debe asumir en plenitud su condición como una institución integrante del Estado, e insertarse en el sistema republicano y democrático desempeñando un papel activo, utilizando sus potestades y los mecanismos que brinda dicho sistema para:

- Ejercer una influencia manifiesta para que la gestión pública se desarrolle con legalidad, transparencia, economía, eficiencia y eficacia.
- Resguardar la integridad del patrimonio público.
- Promover la cultura de la rendición de cuentas, la ética y los valores asociados con la honestidad y la honradez.

20. El TCN debe fortalecer su papel de contralor de los actos de gobierno, acompañando este proceso de cambio orientado al logro de las cuatro "E" (economía, eficiencia, eficacia y ética) con una modernización que implica adecuarse a los tiempos actuales de la política mexicana, y transformándose en un elemento dinamizador de la conciencia ética y promotor de una moral ciudadana renovada, participativa y vigilante.

21. Para que el Tribunal de Cuentas de la Nación tenga un buen desempeño y sea una institución sólida y confiable, debe contar con:

- Independencia jerárquica, funcional y financiera para ejercer el control externo con independencia de criterio, como resguardo objetivo del interés ciudadano, exento de toda presión, subjetividad o intencionalidad.
- Autonomía administrativa y de gestión.
- Protección de presiones por parte del gobierno y de los partidos políticos.
- Estrategias de capacitación permanente para perfeccionarse en la fiscalización, adoptando nuevas y modernas técnicas de auditoría. Sin éstas, el control administrativo permanecerá restringido y limitado a la verificación formal.
- Vínculos con el Poder Legislativo, expresados en ley, de modo de garantizar la independencia y autonomía de su fiscalización y ejercer más adecuadamente su control político sobre el Ejecutivo.
- La posibilidad de contar con mayores elementos legales, que permitan:
 - Adecuar y actualizar sus funciones y mejorar la calidad del control.
 - Actuar oportuna y eficazmente contra los delitos de corrupción.
 - Relacionarse con los particulares en la recepción y seguimiento de las denuncias.
- La organización de equipos multidisciplinarios de auditoría, a fin de agilizar y hacer más eficiente la valoración oportuna y la obtención de pruebas respecto de los actos de corrupción.
- La posibilidad de contar con los recursos humanos, técnicos y económicos suficientes para llevar a cabo su tarea.
- El constante estímulo para que la administración pública aplique principios de contabilidad gubernamental aceptables y normalice la información, obteniendo uniformidad y comunicación fluida en todos los organismos que componen el sector.

22. EL Tribunal de Cuentas de la Nación (TCN) tendría tres funciones fundamentales:

- La fiscalización de la actividad económico-financiera del sector público.
- La jurisdiccional o de enjuiciamiento de la responsabilidad contable.
- La consultiva.

Así, el TCN tendrá más funciones que su predecesor, la ASF, pues, además de la función fiscalizadora, que será reforzada, tendrá la jurisdiccional y la consultiva, las cuales conforman un importante adelanto en la fiscalización y la rendición de cuentas en México.

23. La función fiscalizadora del TCN está caracterizada por ser externa, permanente y consultiva, y se refiere al sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia y economía en relación con la ejecución de los programas de ingresos y gasto público. La actuación fiscalizadora debe ser absolutamente independiente respecto de todas las entidades sujetas a su revisión y evaluación, entendiéndose tal condición de autonomía en la medida en que la expresen las leyes y la sociedad realmente la perciba y acepte.

De esta manera se busca maximizar los resultados de las auditorías realizadas y el alcance de las acciones preventivas sugeridas, promoviendo la mejora constante de la administración pública y la identificación de oportunidades de mejora para alentar la productividad, economía y transparencia en el uso de los recursos de la sociedad.

Sus acciones deben fundarse en dos premisas: autonomía de gestión y ejecutividad sancionatoria. La autonomía es un aspecto fundamental porque sólo evitando la injerencia e influencia de los poderes políticos del Estado se podrá garantizar un trabajo técnico y transparente que sea el sustento para las grandes decisiones y transformaciones políticas y económicas que México requiere. La ejecutividad sancionatoria está relacionada con la función jurisdiccional y es explicada en el siguiente punto:

24. La función jurisdiccional del TCN será un gran adelanto para la rendición de cuentas en México, porque a través de esta función se podrá hacer más rápido y eficiente el enjuiciamiento de las personas que han incurrido en responsabilidad contable.

Así, durante una auditoría, el Tribunal podrá descubrir hechos ilícitos e interponer una querrela ante el ministerio público en contra de los inculpados en los casos en que se cometa un delito penal (fraude, soborno y robo) que sea descubierto durante las auditorías practicadas. En caso de que el delito descubierto sea de responsabilidad contable y por tanto competencia del Tribunal de Cuentas de la Nación, de inmediato se iniciará el proceso jurisdiccional. Por responsabilidad contable se entiende aquélla en la que incurren quienes tienen a su cargo el manejo de recursos públicos y que, por culpa o negligencia graves y con actuaciones contrarias a la ley, provoquen un perjuicio económico a la administración pública.

Así, debido a la función jurisdiccional, se incrementa la eficiencia pues si durante el ejercicio de la función fiscalizadora se encuentran hechos que impliquen una responsabilidad contable, se puede proceder de inmediato a promover el juicio correspondiente. En caso de comprobarse culpabilidad, se deberán resarcir los daños causados con más rapidez. Además, en los casos de que exista un delito que también se persiga penalmente, se podrá notificar a las autoridades pertinentes del hecho. La función jurisdiccional da mayor rapidez y certeza en el proceso de enjuiciamiento y, al ser un órgano autónomo, se evita la ingerencia de otro tipo de autoridades que pudieran afectar el proceso.

Esta función es un gran adelanto para la rendición de cuentas en México porque nos da una mayor certeza de los procesos a seguir. Además, a través de la independencia del TCN, se asegura la imparcialidad durante un juicio para realizarlo conforme a derecho para que los daños causados al erario sean compensados.

25. La función consultiva se fundamenta en el hecho de que si el Congreso necesita apoyo técnico para determinar si se ha gastado correctamente el presupuesto, lo precisa más aún para decidir qué gasto autorizar y cómo se debe gastar.

La función consultiva del TCN consiste en emitir dictámenes y resolver las consultas que, en materia de contabilidad pública y de gestión económico-financiera, le soliciten los organismos que constituyen el sector público Federal.

La amplia concepción de las funciones de apoyo del TCN conducirá a su intervención en todos los procedimientos del Congreso que implican la creación o distribución de ingresos y gasto público. Su actividad en este caso se orientará a la evaluación técnica de la trascendencia económica y social que pudieran tener las disposiciones legales a aprobar y a analizar las razones conducentes a la presentación de los correspondientes proyectos o iniciativas de ley, así como a evaluar los proyectos de inversión del sector público y su rentabilidad.

26. Es impostergable evaluar la calidad de los programas gubernamentales, de la asignación del gasto público, de su congruencia con las prioridades nacionales y de su impacto en el desarrollo social del país y el bienestar de la población. Por lo tanto, se debe evaluar la efectividad y eficiencia de una determinada política pública en cuanto a sus resultados e impacto social. Desde el punto de vista político, las evaluaciones pueden ser utilizadas para legitimar o desaprobar las acciones gubernamentales. Con la evaluación de las políticas públicas lo que se busca es controlar mejor los recursos y programas y dar racionalidad al proceso administrativo.

Una política pública consiste en señalar estratégica y específicamente qué debe hacer el gobierno en una determinada actividad. Por esta razón el control de gestión y evaluación de políticas públicas es fundamental para saber el grado de efectividad que se está logrando en la gestión pública.

Se puede evaluar el resultado del proceso de la gestión pública midiendo desviaciones y evaluando sus efectos en el contexto nacional. Además, es factible introducir algún tipo de explicación de las causas de tales desvíos, los cuales pueden provenir de la inadecuada formulación de las políticas, ya sea por incapacidad, demagogia o intereses ajenos a los de la sociedad, y de la inadecuada operación del gasto, ya sea por

errores, incapacidad o problemas financieros. Esto debe servir como retroalimentación para reformular las políticas públicas, dependiendo de dónde se ubiquen las causas de los desvíos.

27. Para evaluar correctamente las políticas públicas, es necesario crear un sistema de indicadores de evaluación y parámetros de actuación, que permita revisar y calificar el grado de cumplimiento de los objetivos sociales de las instituciones públicas.

Por lo tanto, se requiere impulsar el establecimiento de indicadores de gestión ya que no obstante la creación, en 1998, del Sistema de Evaluación del Desempeño y los esfuerzos para medir los resultados de las acciones gubernamentales, una buena parte de los indicadores estratégicos hasta ahora formulados no permiten relacionar los objetivos y metas de corto, mediano y largo plazo, con los resultados de los programas sectoriales o especiales y los establecidos en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos.

En relación con las auditorías al desempeño es necesario que se apoye la implantación de indicadores de gestión que permitan evaluar sistemática y objetivamente el impacto de las políticas públicas y los beneficios sociales y económicos de éstas. Asimismo, se deben considerar los principales aspectos relacionados con la cobertura, la calidad y la eficiencia de las acciones ejecutadas, los servicios públicos prestados y los bienes producidos para la fijación de esos parámetros.

28. Se debe analizar el estado de la información financiera de los fideicomisos, las instituciones bancarias, los fondos, los mandatos, los convenios y otros instrumentos desincorporados para la administración de cuantiosos recursos federales. Esta falta de información opera en contra de la objetividad en la evaluación del cumplimiento de los programas y de la transparencia en la rendición de cuentas.

29. Para garantizar el mejor funcionamiento del Tribunal y ejercer mejor su función fiscalizadora, los auditores y los Ministros gozarán de amplio poder de investigación, es decir, las organizaciones sujetas al control del TCN deberán regularmente presentar todos los documentos necesarios

para la labor de fiscalización y no podrán ocultar ningún tipo de información. No se les podrá negar el acceso a los documentos de administración o contabilidad pretextando confidencialidad.

30. El sistema centralista del poder en las entidades federativas debe acabarse. Para esto es necesario impulsar un nuevo federalismo y una auténtica división de poderes. En algunas entidades federativas del país todavía se observa la misma circunstancia que prevalecía en el ámbito federal: la presencia de un partido mayoritario y de un gobernador con poder plenipotenciario y facultades metaconstitucionales. Éste es el mismo modelo centralista autoritario que prevaleció por 70 años en el país y que, en tanto continúe, impedirá implementar una efectiva rendición de cuentas y fiscalización en cada municipio y estado de la República mexicana. En la medida en que el gobernador continúe siendo la máxima y absoluta autoridad política en el estado, no se podrá establecer una efectiva rendición de cuentas ni su correcta fiscalización.

31. Es necesario revisar la autonomía de gestión, los recursos humanos y el presupuesto de las Contadurías Mayores Estatales. Debe promoverse la firma del Convenio de Coordinación entre el TCN y todos los estados, a efecto de mejorar la eficiencia en la fiscalización de los recursos federales. Asimismo, las cuentas públicas estatales presentan un alto grado de incompatibilidad lo que representa un serio problema de análisis e intercambio de información. Por lo anterior se propone:

- Promover la modernización y homologación de los sistemas contables y la generación de información compatible en todo el país: 32 Sistemas Contables modernos y homólogos y 32 Cuentas Públicas compatibles.
- Impulsar la homologación de los informes de la Cuenta Pública de los estados en cuanto a: Contenido, cobertura y profundidad y calidad de la información.

32. Es importante la creación de un Consejo Consultivo Ciudadano del Tribunal de Cuentas de la Nación como

organismo plural, en el cual puedan ser expresadas las distintas opiniones de la sociedad en relación con la administración de los recursos públicos, el gasto presupuestal y la fiscalización.

La integración de un Consejo Consultivo es una gran innovación en el campo de la rendición de cuentas para fortalecer la comunicación entre los ciudadanos y el órgano de fiscalización superior y garantizar que los programas del TCN coincidan con los intereses de la ciudadanía.

El Consejo será un órgano externo del Tribunal y estará compuesto por 13 miembros elegidos por tres años, que serán representantes de los diversos grupos sociales: universidades públicas y privadas, grupos minoritarios, medios de comunicación, iniciativa privada y organizaciones no gubernamentales. El presidente será elegido democráticamente por todos sus miembros y durará en su cargo un año sin posibilidad de reelección. El Consejo celebrará reuniones públicas por lo menos una vez al mes y se podrán solicitar más reuniones a petición de su presidente, del presidente del Tribunal de Cuentas o de cualquiera de los miembros del Consejo. En las reuniones se tratarán problemas actuales de la rendición de cuentas, el papel del Tribunal en la sociedad, sugerencias para una mejor operación del Tribunal, consideraciones para un mejor control, sugerencias para el plan anual de auditoría y posibles auditorías especiales por realizar.

33. Más allá de los aspectos normativos o formales de la rendición de cuentas (el deber ser), existen elementos que caen en el enfoque positivo de la ciencia política y tienen que ver con el ser. Así, no es suficiente con definir, desde el punto de vista institucional, las estructuras formales y los cambios normativos que se requieren para avanzar en la rendición de cuentas, pues existen una serie de elementos sociales, políticos y culturales que la afectan. Al respecto, por ejemplo, es fundamental desarrollar acciones concretas que impulsen la rendición de cuentas como parte integral de la educación primaria, secundaria y profesional. Por lo tanto, es necesario establecer acciones coordinadas con instituciones y autoridades educativas para que la rendición de cuentas forme parte de los programas escolares.

La honestidad y transparencia en el uso de los recursos públicos debe ser un valor prioritario de la sociedad en general y del servidor público en lo particular. En tanto esto no se alcance, en tanto prevalezca la cultura de la no-rendición de cuentas, todos los mecanismos de control, supervisión y fiscalización serán insuficientes.