
INTRODUCCIÓN

La rendición de cuentas en México es una demanda generalizada de toda la población y de todas las corrientes políticas. Un común denominador entre los partidos políticos es la exigencia del uso honrado y transparente de los recursos públicos y que los servidores públicos rindan cuentas de sus acciones ante la comunidad y sean sujetos, en su caso, a las sanciones correspondientes, ya sean de orden legal o electoral. Por esta razón, un adecuado sistema de rendición de cuentas y fiscalización superior 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.

En México, el avance hacia la democracia ha desembocado en una nueva etapa en materia de rendición de cuentas y fiscalización superior. Ahora, el fortalecimiento de éstas debe reflejarse en la consolidación de la transición democrática. Como lo ha señalado Roque Citadini (1999: 23): "La existencia de un órgano de control externo es un indicador seguro del grado de democracia en que vive un país, y cuanto más estables sean las instituciones del Estado, mejor será el desempeño del órgano de control". Así, la rendición de cuentas es un elemento fundamental de la democracia y a su vez, la adecuada fiscalización del uso de los recursos públicos fortalece la democracia.

La democracia moderna supone un sistema de representación efectivo que garantice que los representantes atiendan las demandas y necesidades de sus representados. En unas elecciones, 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 sus 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.

Rendir cuentas y fiscalizar es combatir la corrupción; mientras la corrupción subsista, no podrá alcanzarse un Estado plenamente democrático. Por esto, uno de los aspectos que se demostrará en este trabajo de investigación es que, para fortalecer la democracia en México, es necesario seguir avanzando en la rendición de cuentas y en la fiscalización. Se concibe a la rendición de cuentas como un elemento fundamental de un Estado democrático porque hay un mandato del pueblo soberano y la fiscalización coadyuva a que se cumpla.

Un problema histórico en nuestro país es que, debido al sistema autoritario de gobierno, quienes administraron los bienes públicos, no aceptaron el derecho de la comunidad para conocer los resultados de su gestión y para reclamar eficiencia y efectividad. Como característica de la transición hacia la democracia, la exigencia ciudadana es que el gobierno, conjuntamente con la comunidad, diseñe los mecanismos y defina las reglas que permitan esa interacción entre administradores públicos y la sociedad misma. Se trata de informar lo que los gobernantes hicieron o dejaron de hacer a propósito del mandato que la ciudadanía les concedió en el ejercicio del sufragio democrático, además, de rendir cuentas e informar sobre cómo se administraron y gastaron los recursos públicos para cumplir con los fines y objetivos derivados del mandato popular.

La creciente importancia que la sociedad mexicana ha asignado al concepto de rendición de cuentas, así como a la integridad, transparencia y fiscalización, se origina por lo menos, en tres causas:

Primero, la democracia como sistema político ha entrado en una nueva etapa en nuestro país. A partir de 1968 (como se analiza en el capítulo IV), se registraron una serie de movimientos políticos, sociales y económicos, conformando

la transición de un sistema autoritario-presidencialista a uno democrático. Esta transición hacia la democracia, que ha tenido momentos tan significativos como las elecciones de 1997 y 2000, se ha reflejado en una mayor participación ciudadana, más crítica, exigente y vigilante del desempeño del gobierno y del uso de los recursos públicos.

Segundo, dentro del contexto del sistema de mercado y la rápida difusión del proceso de globalización, un ambiente caracterizado por una débil rendición de cuentas y frágil integridad y transparencia, tiene un impacto negativo en el proceso de intercambio de bienes, servicios, capital e información, al introducir distorsiones en el sistema de precios e incertidumbre en cuanto a derechos de propiedad, bases esenciales del sistema de intercambio de mercado y de competencia económica. De manera más general, como algunos estudios lo indican, la confianza tiene un impacto significativo en el desempeño económico de las naciones (Fukuyama, 1995:150).

Tercero, los principios de honradez, transparencia, rendición de cuentas, fiscalización, protección al medio ambiente y respeto por los derechos humanos ocupan un lugar preponderante en la sociedad actual; su defensa y promoción es más importante que nunca.

De esta manera, si la transparencia implica una actuación legítima del Estado de cara a la sociedad, la rendición de cuentas, por su parte, se refiere al deber de la administración pública de exponer a la comunidad el resultado de su gestión, por lo que se trata, de alguna manera, de la faceta instrumental de la transparencia como requerimiento democrático. Asimismo, la razón última de la fiscalización es fomentar la correcta aplicación de los recursos públicos y promover prácticas administrativas honestas y transparentes en todas las instituciones. Por lo anterior, en el México actual, la rendición de cuentas, la fiscalización, el uso honesto y eficiente de los recursos públicos y, en general, el combate a la corrupción, es una demanda creciente asociada a la mayor participación ciudadana en el quehacer público y estrechamente relacionada con la democracia.

La fiscalización superior es el proceso mediante el cual se evalúan y revisan las acciones de gobierno considerando su

veracidad, efectividad, eficiencia, así como la observancia de la ley. La fiscalización normalmente comprende tres dimensiones: la información, la justificación y la sanción. Primeramente se proporciona la información requerida por el organismo de fiscalización. Posteriormente, ésta se analiza y se discuten los resultados para conocer las razones que pudieran explicar las desviaciones encontradas. Finalmente, en los casos en que no sean satisfactorias las justificaciones planteadas, se procede a fincar responsabilidades y determinar sanciones.

La fiscalización superior es reconocida mundialmente como la acción de examinar, revisar y evaluar los resultados de la gestión pública. Los objetivos de la fiscalización superior son los de promover:

- la apropiada y eficaz utilización de los fondos públicos;
- la búsqueda de una gestión rigurosa;
- la regularidad y legalidad en la acción administrativa;
- y
- la difusión de la información relacionada con los resultados de la fiscalización misma, tanto al interior del gobierno como de la sociedad en general.

Estas acciones las realizan órganos técnicos especializados, conocidos generalmente como órganos superiores de fiscalización y control o Entidades de Fiscalización Superior (EFS).

Para llevar a cabo su función adecuadamente, los organismos fiscalizadores deben tener autoridad legal y autonomía de gestión. En la democracia moderna esto se relaciona con la división de poderes y un sistema de verificaciones y equilibrios, de pesos y contrapesos. En este sentido, cualquier esquema de rendición de cuentas y fiscalización: preventivo, correctivo, ex-ante, ex-post, interno o externo debe concentrarse en todo momento en desalentar la corrupción. La finalidad última de la fiscalización superior es satisfacer la creciente demanda de la sociedad de lograr la honesta y correcta aplicación de los recursos públicos y promover prácticas administrativas eficientes y respetuosas de la legalidad en el gobierno.

En términos generales en México existen dos niveles de fiscalización: el interno y el externo. El primero lo realiza en forma directa la Secretaría de la Función Pública (SFP), (anterior Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, SECODAM y antes Secretaría de la Contraloría General de la Federación en 1995). Esta actividad fiscalizadora es apoyada por las contralorías internas ubicadas en las entidades y dependencias del Gobierno Federal y en los poderes Legislativo y Judicial se lleva a cabo por sus respectivos órganos internos de control. Este tipo de control tiene la característica de ser previo, concomitante o posterior y está enfocado a revisar y ejercer control sobre las acciones de los funcionarios de las dependencias y entidades.

El otro nivel de fiscalización es el que realiza el Poder Legislativo sobre los otros dos Poderes y órganos autónomos a través de la Auditoría Superior de la Federación (ASF). La función primordial de esta entidad es revisar la Cuenta Pública que por ley presenta el Poder Ejecutivo al Poder Legislativo, la cual comprende el ejercicio de recursos en toda la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal, así como los Poderes Legislativo y Judicial. El hecho de que la revisión que practica la ASF se realice sobre la información contenida en la Cuenta Pública, implica que se efectúe sobre hechos pasados, por lo que se le denomina *ex-post*.

En este estudio se analiza la evolución de la entidad de fiscalización superior de México y sus cambios recientes en el marco de los avances democráticos del país. El nuevo órgano fiscalizador de México, la Auditoría Superior de la Federación (ASF), tiene como funciones principales las de: revisar el grado en que las operaciones financieras y la información relativa a éstas, se ajustan a la normativa aplicable; verificar que las operaciones se efectúen con la debida economía, eficacia y eficiencia; y fiscalizar las operaciones realizadas por los tres Poderes para detectar posibles irregularidades.

Se puede considerar que los antecedentes de la fiscalización en México datan de 1453, pues en ese año se crea el Tribunal Mayor de Cuentas de España. Posteriormente, en 1605, Felipe III, Rey de España, fundó los Tribunales de Cuentas en América. Estos tribunales tenían la función de

revisar el estado de la Hacienda Real y emitir una memoria relativa a la Cuenta General que contenía las observaciones y propuestas de reformas a que daba lugar la revisión de la recaudación y aplicación de los fondos públicos.

En los inicios de la vida independiente en México, la figura de Contador Mayor se tomó de la Constitución de Cádiz. La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos expedida el 4 de octubre de 1824, facultó al Congreso para que revisara anualmente las cuentas al gobierno. Con la publicación de la Ley de Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública, de noviembre de ese mismo año, los Tribunales de Cuentas fueron substituidos por la Contaduría Mayor de Hacienda (CMH) bajo la inspección de la Cámara de Diputados.

La vigencia de la CMH sólo se vio interrumpida en breves periodos de 1838 a 1855, en que fue substituida por el Tribunal de Cuentas. Otra substitución, también por un Tribunal de Cuentas, la llevó a cabo Maximiliano de Habsburgo de 1865 a 1867.

De 1824 a 1857, épocas convulsionadas de nuestra historia, la CMH se debilitó por su falta de funcionalidad. Sin embargo, en 1857 se confirmó la facultad de fiscalización al Poder Legislativo y se reestableció la Contaduría Mayor.

En la época del Porfiriato, la función de la CMH se minimizó. Sin embargo, en 1896 la nueva ley orgánica de la Contaduría le otorgó nuevas facultades para efectuar la glosa de la cuenta del Tesoro Federal, de las cuentas de las tesorerías del Distrito Federal, de los despachos civiles y militares, así como otras actividades de orden financiero y administrativo.

La legislación formal que ha regulado las funciones de la entidad de fiscalización prácticamente inició en el siglo XX. Así, en la Constitución del 5 de febrero de 1917, se le dieron amplias facultades al Poder Legislativo para realizar la revisión de la Cuenta Pública y se le facultó para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. Sin embargo, fue hasta 1936 cuando se expidió dicha ley y se especificaron sus atribuciones: de revisión y glosa, de fiscalización y de finiquitos. En este contexto se dio un importante paso para fortalecer la institución al dotarla de amplias facultades para fiscalizar la gestión pública.

La Ley de 1936 estuvo en vigor hasta el 28 de diciembre de 1978, fecha en que se decretó una nueva Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. Por otra parte, el 15 de diciembre de 1998 fue aprobada por el Pleno de la Cámara de Diputados la creación de la nueva Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, con el propósito de fortalecer las funciones de auditoría, control y evaluación de la misma, cuyo decreto fue publicado el 30 de junio de 1999.

El Dictamen de Decreto modificó los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y estableció los respectivos artículos transitorios para su entrada en vigor, con el cual la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación iniciaría sus funciones el 1º de enero del año 2000. Con esta reforma se creó un órgano técnico, auxiliar del Poder Legislativo, dotado jurídicamente de mayores atribuciones para verificar e informar a la ciudadanía respecto de la confiabilidad de la rendición de las cuentas públicas, la medida en que los programas y acciones gubernamentales son desarrollados con eficacia, eficiencia y economía, así como de las irregularidades y la falta de honestidad o transparencia en la gestión pública.

En este sentido, la Cámara de Diputados tiene la responsabilidad exclusiva e inalienable de estudiar y aprobar, en su caso, el Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Ingresos (ésta última es turnada después al senado). Por lo tanto, tiene la facultad constitucional para fiscalizar los recursos públicos aprobados, a fin de verificar su empleo transparente, eficiente y efectivo y promover un mejor desempeño y mayor responsabilidad del Poder Ejecutivo. Asimismo, los diputados, están obligados a dar a conocer a la comunidad el resultado de la revisión de la Cuenta Pública.

Uno de los factores más importantes del proceso de democratización y equilibrio de poderes desarrollado en nuestro país en los años recientes, ha sido el fortalecimiento del Poder Legislativo y de manera particular, de sus funciones fiscalizadoras. En 1997 se registró un parteaguas en la política nacional, pues en la LVII Legislatura, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdió la hegemonía en la Cámara de Diputados. La conformación política de la Cámara se reflejó en un fortalecimiento de la democracia parlamentaria.

La fiscalización de los recursos públicos promueve elementos fundamentales de la democracia: la igualdad entre los ciudadanos (al utilizar los recursos con transparencia y mayor eficiencia), el voto transparente (al evitar desvíos de recursos con intereses políticos) y el cumplimiento de la obligación suprema de un gobernante: responder al mandato de sus gobernados. La responsabilidad de rendir cuentas al Legislativo desincentiva la arbitrariedad y promueve un gobierno responsable. Un sistema político sin controles adecuados y eficientes equivale a un sistema dictatorial y autocrático.

La demanda de la sociedad mexicana es que el uso de los recursos públicos debe ser fiscalizado, al igual que la consecución de metas. También deben ser evaluadas las políticas públicas con relación a su efectividad y eficiencia en el logro de sus objetivos. Ésta es la función que realiza la entidad de fiscalización superior de la Cámara de Diputados; ellos, los representantes del pueblo, son los encargados de coordinar y supervisar la tarea de fiscalización.

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. Un elemento destacado en esta conformación política es la facultad del Legislativo para determinar lo que el Ejecutivo puede recaudar, lo que puede gastar y la fiscalización sobre el uso de estos recursos. Como señaló Madison en 1780 (Madison, *et al.* 2000: 242): "El fin de toda constitución política es, o debería ser, primeramente, conseguir como gobernantes a los hombres que posean mayor sabiduría para discernir y más virtud para procurar el bien público; y en segundo lugar, tomar las precauciones más eficaces para mantener esa virtud mientras dure su misión oficial". Las instituciones fiscalizadoras como la Contralorías Generales, Tribunales de Cuentas, Auditorías Nacionales, según sea el caso, juegan un papel fundamental en el plano de control y exigencia de resultados, a través del manejo de información oportuna y de mecanismos legales que les permitan evaluar y certificar regularmente la validez de las cuentas públicas.

Las características de las instituciones de control y fiscalización varían no sólo entre países, sino a lo largo de la historia de cada nación. Éstas cambian, se desarrollan y se

ajustan de acuerdo con la evolución de cada país y al momento político que vive. Por otra parte, la globalización y los cambios tecnológicos que enfrentan las sociedades modernas exigen cambios y adecuaciones en las entidades de fiscalización superior. En este marco de integración mundial, México debe responder al reto de desarrollar un organismo de fiscalización superior que coadyuve a consolidar la transición democrática iniciada en el último tercio del siglo XX y que responda de manera definitiva a la demanda de la sociedad de erradicar la corrupción y las prácticas deshonestas e ineficientes del gobierno. Hasta ahora, los intentos por avanzar en una fiscalización efectiva han sido insuficientes; en tanto ésta no se realice, México no podrá ostentarse como una nación democrática.

Ante una demanda generalizada por erradicar la ineficiencia, ineficacia y deshonestidad del servicio público, la transformación de la entidad de fiscalización superior es impostergable:

- Primero, porque sin un buen sistema de control y fiscalización el gobierno no puede garantizar el cumplimiento de los objetivos sociales nacionales;
- Segundo, porque es necesario evaluar si las políticas públicas reflejan efectivamente las prioridades nacionales de desarrollo y bienestar económico y social y si el gasto público se aplica legalmente, pero también si cumple con el objetivo de mejorar la calidad de vida y la condición social de los mexicanos;
- Tercero, porque el fortalecimiento de la democracia tiene como condición la rendición de cuentas entre los diversos niveles de gobierno y entre éstos y la ciudadanía. En este contexto, la EFS es un órgano técnico que puede hacer una gran contribución para que los procesos de rendición de cuentas se hagan realidad.

Por lo anterior se propone realizar cambios de fondo y radicales en el modelo de fiscalización de México. Cambios

que rescaten los avances realizados en materia de fiscalización pero que promuevan la creación de una nueva entidad de fiscalización superior. La propuesta consiste en crear un **Tribunal de Cuentas de la Nación**, con facultades jurisdiccionales y mayores atribuciones en materia de fiscalización. Algunos de los elementos considerados en el nuevo modelo son:

- Trascender la fiscalización típicamente financiera y de cumplimiento normativo, para considerar los resultados de la gestión pública y evaluar si se realiza adecuadamente; esto es, evaluar la efectividad y calidad de una política pública de acuerdo con sus resultados.
- Evaluar la determinación y la implementación de las políticas públicas; esto es, valorar el impacto sobre el desarrollo nacional y el bienestar de la población al elegir determinadas políticas, con su respectiva asignación de recursos, para evitar la arbitrariedad con la que se determinan las prioridades del presupuesto federal.
- Incorporar criterios sustantivos en la fiscalización que superen lo estrictamente contable o financiero del enfoque tradicional, para considerar aspectos propios de la actividad específica que se evalúa, especialmente en cuanto a la calidad técnica alcanzada, según el respectivo campo de actividad.
- Promover la fiscalización de sistemas además de la fiscalización de actuaciones. De esta forma, la búsqueda de las mejoras en los sistemas de control se concibe como un camino más efectivo para garantizar el correcto uso de los recursos públicos, toda vez que mientras se mantengan sistemas inapropiados, persiste la posibilidad de repetición de las anomalías. En otras palabras, erradicar los sistemas que propician la corrupción y el mal manejo de los recursos públicos.

La integración del Tribunal de Cuentas de la Nación permitirá corregir deficiencias, optimizar recursos (al evitar que se dupliquen las funciones de fiscalización) y satisfacer la demanda ciudadana de una actuación transparente,

responsable, legal y ética del gobierno y de los funcionarios públicos en una lucha permanente contra la corrupción

El principal reto de esta institución será el de lograr la confianza y el respaldo de la sociedad en su tarea fiscalizadora y ser reconocida como un organismo imparcial, vigilante del uso de los recursos federales, para hacer de la rendición de cuentas una práctica cotidiana y plenamente aceptada.

Objetivo

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 ha empezado a realizarse con efectividad a partir de los cambios constitucionales de 1999 promovidos por la LVII Legislatura, y como resultado de la promulgación de la nueva Ley de Fiscalización Superior de la Federación de 2000. Asimismo, quedará establecido que se requieren de mejoras y cambios en el sistema de fiscalización superior a fin de consolidar los avances democráticos del país.

Hipótesis

Hipótesis 1. En México no ha existido una efectiva rendición de cuentas y la labor de la entidad de fiscalización superior ha sido deficiente como consecuencia de un sistema político caracterizado por la hegemonía de un partido político y la centralización del poder en la figura del Presidente de la República.

Hipótesis 2. El organismo de fiscalización superior de México se fortaleció con la ley de fiscalización de 2000, impulsada por la pluralidad política de la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados. Sus nuevas funciones coadyuvan a consolidar el proceso de democratización del país, mejorar el desempeño del gobierno y equilibrar la correlación de fuerzas entre los Poderes de la Unión.

Hipótesis 3. Para continuar impulsando la rendición de cuentas y su fiscalización, es necesario avanzar hacia un

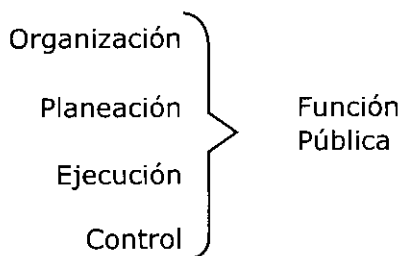
modelo de fiscalización superior en el país, que fortalezca la democracia al garantizar elecciones imparciales, libres y competitivas, una división de poderes real y efectiva y promover un gobierno honesto que realice un uso eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos.

Metodología

En este estudio se analiza la función fiscalizadora y de control que realiza la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación y de los organismos de fiscalización de los congresos de los estados de la República. Respecto de la primera, se realiza un análisis histórico sobre su evolución jurídica y normativa. Asimismo, se destacan las facultades que recientemente le han sido conferidas, como las de autonomía técnica y de gestión y la realización de las auditorías de desempeño. Se analizan también los cambios administrativos y de sistemas de auditorías, que permiten una mejor fiscalización. Respecto de los organismos de fiscalización de los estados, se realiza un diagnóstico sobre la situación actual de la fiscalización en las entidades federativas y se analizan perspectivas sobre su evolución para los próximos años.

El objetivo específico de la investigación es analizar la relación 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 partir de los cambios constitucionales de 1999 promovidos por la LVII Legislatura, primera en no contar con la mayoría absoluta de ningún partido político, y como resultado de la promulgación de la nueva Ley de Fiscalización Superior de la Federación de 2000. Asimismo, quedará 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.

En México la función pública se desarrolla básicamente en cuatro etapas:



Esta investigación se centra específicamente en el análisis de la etapa de control (fiscalización y rendición de cuentas) y su relación con la democracia.¹ Esto es, ¿cómo se relaciona la obligatoriedad de los gobernantes de rendir cuentas (lo cual implica el proceso de fiscalización) con la democracia?

Rendición de Cuentas \longleftrightarrow Democracia

Se construyó un marco teórico para analizar la relación entre rendición de cuentas, fiscalización y democracia. A partir de él, se analizan los elementos que impulsan y conforman una fiscalización efectiva y los factores que promueven el fortalecimiento de la democracia.

Para una parte del desarrollo de la tesis se realizó un estudio de campo con aplicación de encuestas. Para tal efecto se aplicó un cuestionario a los 32 organismos de fiscalización superior de los Congresos de los estados, a efecto de conocer su grado de autonomía, los alcances y limitaciones de la fiscalización que llevan a cabo, el presupuesto, el marco jurídico y el tipo de auditorías que realizan. El cuestionario utilizado (Anexo C) está integrado por 42 preguntas específicas relacionadas con los temas señalados. Para la aplicación del cuestionario

¹ Las cuatro etapas están interrelacionadas y debe existir un proceso de control en cada una de ellas. Sin embargo, dados los objetivos de este trabajo, no se analizarán aspectos relacionados con la elaboración del presupuesto federal, ni con la política fiscal o económica. La relación entre política económica y democracia puede ser objeto de otro estudio.

se estableció contacto directo con los responsables de los órganos de fiscalización y se homologaron criterios sobre la definición de términos como autonomía (ver el glosario de términos) debido a que se enfrentaron algunos problemas de definición de conceptos.

Por otra parte, se realizó un estudio comparativo de la estructura, funciones, marco jurídico y operación de las entidades de fiscalización superior de varios países. Posteriormente, los elementos más importantes encontrados en ambos análisis se utilizaron, en el último capítulo de esta investigación, para proponer el desarrollo de un nuevo sistema de fiscalización en México, más eficiente y adecuado a las reformas y cambios políticos y sociales que se han registrado en nuestro país en los últimos años.

Estructura de la investigación

La investigación se integra del modo siguiente. En el capítulo I, **Sustento Conceptual**, se formula el marco teórico para desarrollar los planteamientos fundamentales de este trabajo. Entre otros aspectos se analizan los elementos de la democracia moderna, el concepto de la rendición de cuentas y la fiscalización y la relación entre ésta y la democracia. En este capítulo quedará establecido que la democracia es una forma de gobierno en la que los gobernantes son completamente responsables ante los gobernados, por lo que aquellos que ejercen el poder están obligados a rendir cuentas de sus acciones a los ciudadanos. Un elemento fundamental de las democracias modernas es la rendición de cuentas y la fiscalización del uso de los recursos públicos. También se destaca que una característica de la democracia es la búsqueda continua de un gobierno honesto y respetuoso de la legalidad.

Se determina, asimismo, que para avanzar en la consolidación de un sistema democrático es necesario afirmar los sistemas de control en el uso de los recursos públicos. Lo anterior permite que los ciudadanos también cuenten con mejor información para la toma de decisiones políticas en épocas electorales. Así, el uso transparente de los recursos

públicos, garantiza que éstos no se desvíen hacia fines partidistas o políticos tendientes a manipular las preferencias de los electores. De esta manera, mediante el órgano de fiscalización superior, la Cámara de Diputados cumple con sus obligaciones constitucionales en materia de revisión y fiscalización y promueve un mejor desempeño y mayor responsabilidad del Ejecutivo. Así, se coadyuva a alcanzar el gran objetivo de la democracia que es el de lograr el beneficio de las mayorías.

El capítulo II, **La Fiscalización Superior y la Rendición de Cuentas en el Ámbito Internacional**, presenta un análisis de la estructura, organización, operación y marco jurídico de las entidades de fiscalización superior de Argentina, Canadá, Chile, Estados Unidos de América, Francia, Perú y Reino Unido. La selección de estos países se explica, por una parte, por las semejanzas políticas, económicas y sociales de algunos de ellos con México (Argentina, Chile y Perú). Por otra parte, países como Canadá, Estados Unidos, Francia y el Reino Unido, cuentan con órganos de fiscalización reconocidos en el ámbito internacional por su efectividad para realizar las tareas de fiscalización y control.

De este análisis se obtienen elementos importantes para determinar los factores que han hecho posible el éxito de la fiscalización en los países mencionados; factores que son posteriormente rescatados, para considerarlos como referencia en la construcción de un nuevo modelo de fiscalización para México. Del estudio de los países se concluirá que algunas de las características más importantes de las entidades de fiscalización superior (EFS) son:

1. La autonomía de gestión y administrativa.
2. Las facultades para efectuar auditorías oportunamente en cualquier organismo, institución o entidad, donde se hayan utilizado recursos públicos federales.
3. Las garantías constitucionales para ser reconocidas como órganos técnicos superiores de fiscalización, imparciales, apolíticos y apartidistas.
4. La facultad para determinar y aplicar sanciones en los casos de desviación y malversación comprobada de recursos públicos.

Quedará también establecido que las EFS de los países seleccionados han evolucionado de acuerdo con los cambios políticos y sociales de cada país y que en la medida que el sistema democrático se ha consolidado, también el sistema de control y fiscalización se ha modificado y perfeccionado. De hecho las EFS son percibidas, en la mayoría de los países, como la institución más importante en la lucha contra la corrupción. Esto refuerza su credibilidad pero demanda alta responsabilidad y capacidad de respuesta para las EFS.

Los Antecedentes y el Desarrollo de la Fiscalización y de la Rendición de Cuentas en México, es el tema tratado en el capítulo III. En éste se realiza un análisis retrospectivo de la fiscalización en nuestro país, y se detalla la evolución del órgano superior de fiscalización en el contexto histórico. Asimismo, se podrá observar que las características de las diversas etapas políticas, desde la independencia hasta la época actual, han influido en la conformación y alcances del órgano de fiscalización superior, impidiendo en gran medida el pleno desarrollo de sus funciones. Así, quedará establecido que la inestabilidad de nuestro sistema político, desde la independencia hasta fines de la década de 1930, y el autoritarismo de la segunda mitad del siglo XX, afectaron notablemente, y limitaron, los mecanismos de rendición de cuentas y la fiscalización en México.

En el capítulo IV, **La Fiscalización Superior y la Cámara de Diputados en el Caso de México**, se analizan los cambios recientes en la conformación política de la Cámara y en la legislación correspondiente a la fiscalización superior. Se realiza, asimismo, un análisis sobre el presidencialismo y su influencia negativa en el desempeño del órgano fiscalizador de la Cámara, destacando que uno de los problemas derivados del sistema presidencial mexicano ha sido la falta casi absoluta de controles y el desequilibrio entre los Poderes de la Unión.

En este capítulo también queda establecido que la fiscalización del uso de los recursos públicos por parte de la Cámara de Diputados empezó a realizarse con efectividad a partir de los cambios constitucionales de 1999 promovidos por la LVII Legislatura y al expedirse la nueva Ley de Fiscalización Superior de la Federación de 2000. También se destaca la

necesidad de mejorar la participación de los diputados en el proceso de fiscalización. En este sentido se propone apoyar la reelección consecutiva de los legisladores a efecto de desarrollar un mayor compromiso con sus representados y utilizar la experiencia adquirida en el área de la fiscalización.

El capítulo V, **Avances Recientes de la Fiscalización en México: La Auditoría Superior de la Federación (ASF)**, presenta las características más importantes de la ASF; analiza la relevancia de los cambios implementados a fines del año 1999, que modificaron sustancialmente sus facultades y funciones. También se analiza la importancia de la ASF como pieza clave en el control que ejerce el Poder Legislativo sobre la gestión gubernamental, destacando que ésta constituye el brazo técnico de la Cámara de Diputados para evaluar la gestión pública federal e informar de ello a la propia Cámara por conducto de la Comisión de Vigilancia.

Así, la ASF pasó a ser la última instancia de auditoría de los recursos federales que revisa los ingresos y egresos, el manejo, la custodia y la aplicación de los fondos y recursos federales por parte de los Poderes de la Unión, de los entes públicos federales, las entidades federativas, los municipios y los particulares. Es decir, es responsable de verificar si el ejercicio de los fondos federales se ajusta a la legalidad y si éstos se aplican con honestidad y transparencia. Para tal efecto, la ASF realiza auditorías a todas las dependencias públicas federales, entidades y municipios, organismos autónomos y particulares que ejercen recursos federales. Ahora, todos deben rendir cuentas del uso del dinero público; no sólo el Poder Ejecutivo, sino también el Poder Legislativo y el Judicial.

Se desataca también que, con el nuevo marco legal, el órgano fiscalizador puede fincar directamente responsabilidades a quienes dañen a la hacienda pública y en concordancia con las tendencias mundiales, también se establece la posibilidad de practicar auditorías integrales o de desempeño que, a partir de un trabajo multidisciplinario, evalúan no sólo el destino de los recursos, sino la eficiencia en los programas de gobierno.

Al contar con información del desempeño financiero y administrativo de entidades, organismos e individuos que administran recursos públicos, la ASF coadyuva al

fortalecimiento del sistema democrático de nuestro país, ya que permite que los integrantes de la Cámara de Diputados cumplan de modo más efectivo las responsabilidades encomendadas por sus representados.

Finalmente, se determinan sus fortalezas y debilidades y sus alcances y limitaciones, a efecto de contar con elementos para proponer modificaciones en el modelo de fiscalización superior.

En el capítulo VI, **Evaluación de las Entidades de Fiscalización Superior Estatales en México**, se presentan los resultados del estudio de campo realizado mediante la aplicación de una encuesta a los 32 organismos de fiscalización de los congresos estatales y a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. La información que se analiza en este capítulo permite conocer a fondo la problemática de los organismos de control estatales y proponer medidas para mejorar las condiciones en que éstos operan. Con el análisis realizado se demostrará que la mayoría de estos organismos no cuentan con la independencia presupuestal y autonomía de gestión necesarias para cumplir con su responsabilidad fiscalizadora de una manera eficaz, eficiente y, sobre todo, imparcial. De esta manera, en tanto no se fortalezca la división de poderes en los estados y no se modifique el marco jurídico de las entidades de fiscalización locales, no podrá haber una rendición de cuentas efectiva.

También quedará establecido que para que una EFS, ya sea en el ámbito estatal o federal, cumpla efectivamente su responsabilidad fiscalizadora es necesario que:

1. Cuente con autonomía administrativa y de gestión y que su competencia y relación con el Congreso esté definida claramente en la ley.
2. Esté protegida contra presiones por parte del gobierno y de la influencia de grupos y partidos políticos.
3. Perfeccione la tarea de la fiscalización, adoptando nuevas y modernas técnicas de auditoría.
4. Desarrolle una actitud más 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.

5. Establezca una relación más directa y efectiva con la ciudadanía y los medios de comunicación, tanto en el sentido de recepción de quejas y denuncias, como en la difusión de sus informes de resultados, recomendaciones y acciones por seguir.

En el capítulo VII, **Modelo Integral de Fiscalización y Participación Ciudadana**, se realiza una propuesta innovadora para cambiar el modelo de fiscalización de nuestro país, toda vez que el actual ha sido insuficiente para satisfacer plenamente las demandas ciudadanas sobre el uso honesto y transparente de los recursos públicos. También quedará establecido que para continuar avanzando en la transición democrática, es imprescindible consolidar la rendición de cuentas y la fiscalización; ya que el perfeccionamiento de la democracia exige erradicar la corrupción e ilegalidad de la función pública.

En el capítulo VIII se presentan las **Conclusiones** respecto al análisis realizado y se destacan lineamientos de acción a efecto de consolidar la fiscalización superior en México y fortalecer la transición democrática.

La bibliografía incluye referencias de libros y documentos consultados directamente y otros que son considerados útiles para los interesados en profundizar en algunos temas. En la medida de lo posible, las consultas bibliográficas se realizaron directamente de las ediciones originales. Sin embargo, en algunos casos fue necesario recurrir a ediciones recientes, por lo que la referencia cronológica es la de la edición consultada. En los casos en que la fuente original no fue encontrada se recurrió a la consulta de textos de referencia. Se incluyen además un glosario de términos, un índice de siglas y cuatro anexos que contienen información detallada y complementan aspectos de relevancia: Anexo A. Normas de Fiscalización de la INTOSAI; Anexo B. Conceptualización de la Cuenta Pública; y Anexo C. Cuestionario de la encuesta sobre las Entidades de Fiscalización Superior en México.