

Estructuras de organización y competencias de los órganos de fiscalización en países desarrollados y su comparación con el caso de México

Luis Arturo Rivas Tovar*
Blanca Leticia Ocampo García De Alba**

Recibido: septiembre de 2006 - Aprobado: octubre de 2006

RESUMEN

El tema principal del artículo es proporcionar un panorama general de los modelos de fiscalización que existen en el mundo y en especial cómo opera la fiscalización y rendición de cuentas en México.

Durante su desarrollo, se aborda el tema de la gran crisis de legitimidad en la que se encuentran inmersos la mayoría de los países del mundo, y en particular los que se encuentran en vías de desarrollo. Lo anterior, producto de la no utilización de mecanismos apropiados de control para que la población confíe en la transparencia del uso y destino de los recursos públicos.

Posteriormente, se estudian los modelos que en el mundo son reconocidos como las formas de operar la revisión o fiscalización de la gestión pública de los gobiernos centrales y regionales o locales, siendo estos el europeo y el estadounidense.

En este sentido, y en referencia al modelo europeo, se analiza la forma de operación de los órganos de fiscalización de países como Italia, Francia y España, así como al Tribunal de Cuentas Europeo.

* Doctor en Ciencias Administrativas por el IPN de México, y doctor © en Estudios Europeos en el Instituto de Estudios Europeos. Instituto Universitario Ortega y Gasset, España. Catedrático de ESCA- STO del IPN México y profesor visitante de la Universidad Politécnica de Madrid. Investigador Nacional Nivel 1. E-mail: larivas@gio.etsit.upm.es, larivast@ipn.mx, larivas33@hotmail.com.

** Maestría en Ciencias con especialidad en administración pública en el Instituto Politécnico Nacional; contralora interna en el Senado de la República del H. Congreso de la Unión. Línea de investigación: administración pública. Correo: contraloría.ci@senado.gob.mx.

Respecto de los modelos americanos, se tratan los casos de Estados Unidos, Chile, México y adicionalmente el de Nueva Zelanda. En el caso de México se analiza, de forma detallada, cómo se encuentra operando en la actualidad el proceso de fiscalización y rendición de cuentas a nivel federal y estatal, su marco normativo y su esquema funcional, así como un análisis de sus avances.

Palabras clave: Fiscalización, contraloría, estructuras de organización competencias.

ABSTRACT

The main subject of the article is to provide a general panorama of the control models that exist in the world and special how it operates the control and surrender of accounts in Mexico.

During its development, the subject of the great crisis of legitimacy in which they are immersed most of the countries of the world and, in individual is approached those that are developing. The previous thing, product of the nonuse of appropriate mechanisms of control so that the population I trusted the transparency of the use and destiny of the resources public.

Later, the models study that in the world are recognized as the forms to operate the revision or control of the public management of the central and regional or local governments, being these European and the American.

In this sense, and reference to the European model, the form of operation of the organs of control of countries like Italy, France and Spain is analyzed, as well as to the European National Audit Office.

With respect to the American, the cases the United States of North America, New Zealand are, Chile and Mexico. Of this one last one, it is analyzed, of detailed form, how one is operating at the present time the process of control and surrender of accounts at federal and state level, his normative frame and its functional scheme, as well as an analysis of his advances.

Key Words: *Overseeing, finance office, competences, organization structures.*

1. INTRODUCCIÓN

El estudio de las organizaciones en contraloría ha estado dominado por el análisis de la legislación y su influencia en la auditoría (Dittenhoffer, 1988), por la influencia del clientelismo político y sus relaciones con la ciudadanía (Escobar, 2002). Así mismo, no son escasos los diagnósticos organizativos de órganos federales de

control (Espinoza, 1998) (Laufraie, 2000), así como las reflexiones sobre la efectividad del control (Sánchez-Naranjo-Peña, 2004).

Con diversos énfasis, estos trabajos son concluyentes sobre que la efectividad del control depende en gran medida de las interrelaciones institucionales entre las contraloría de los diversos niveles de gobierno.

La globalización y la integración de las economías ha condicionado que en los últimos años las demandas por fortalecer al Estado se manifiesten conjuntamente con la necesidad de dar respuestas de su actuación no sólo para sus ciudadanos sino para una creciente y muchas veces difusa comunidad internacional, que ha obligado a fortalecer el papel de los órganos responsables de la fiscalización y la rendición de cuentas como una fuerza legitimadora (Villoria, M. 1997, p. 82).

La crisis del Estado, en particular los países en vías de desarrollo, como es el caso de México, se acentúa cada vez más al ir perdiendo su legitimidad respecto de la sociedad a la cual debe servir. La legitimidad es una condición indispensable en todo Estado moderno, base legal sobre la cual se han de implementar los programas para el desarrollo que reclama la cada vez más crítica y demandante sociedad, quien otorga la legitimidad a aquel a través de la evaluación de los resultados alcanzados y la rendición de cuentas (Moctezuma, B., Roemer, A., 1999, p. 23).

En México, la fiscalización y rendición de cuentas ocupa un lugar preponderante en las agendas políticas; sin embargo, esta importancia muchas veces como se describirá en este trabajo no ha correspondido con una verdadera autonomía e independencia y poder de los órganos de contraloría y la estructura fiscalizadora tradicionalmente subordinada al poder ejecutivo.

En este trabajo de investigación serán revisadas las características de algunos órganos de fiscalización en Europa, de América y el caso de Nueva Zelanda, describiendo las características del sistema de fiscalización en México para establecer las brechas necesarias que conduzcan a un fortalecimiento de la función.

1. 2. Método de investigación

Este trabajo es de tipo descriptivo y está basado en una investigación documental de los sistemas de fiscalización más avanzados del mundo y en la observación participante de uno de los autores en el caso de las contralorías en México.

Las variables a estudiar son dos: forma de organización y competencias fundamentales.

2. CONCEPTOS BÁSICOS

La fiscalización es el proceso mediante el cual se lleva a cabo la revisión, inspección y evaluación exhaustiva de la gestión pública. Esta actividad es vital para comprobar si las entidades públicas o privadas que reciben recursos públicos los administran manejan y asignan conforme a lo establecido en las leyes, planes y programas vigentes. La fiscalización se realiza de manera sistemática con

enfoques diversos y su unidad básica de acción es la auditoría o revisión.

El criterio de selección privilegia los aspectos financieros y el impacto social, y su planeación se realiza de forma programada. Se elabora el plan de trabajo sustentado en los criterios referidos y abarca la mayor parte de las unidades administrativas de la administración pública.

La consecuencia de la fiscalización, dicho de una manera sumamente resumida, puede ser de tres tipos: una con honestación de la gestión apegada a la ley, un reporte preventivo de adecuación a las prácticas, o bien el fincamiento de responsabilidades administrativas o resarcitorias a aquellos servidores públicos que no tuvieron cuidado en el manejo de los recursos, o bien que actuaron con despego ético.

3. MODELOS DE FISCALIZACIÓN EN EL MUNDO

Actualmente, en todo el mundo se reconoce la importancia de la auditoría gubernamental. Este avance va acompañado de una conciencia cada vez mayor acerca del significativo papel que desempeñan las entidades fiscalizadoras. Si partimos que la fiscalización es el proceso mediante el cual se lleva a cabo la revisión, inspección y evaluación exhaustiva de la gestión pública, entonces esta actividad es de vital importancia para

comprobar si las entidades públicas o privadas que reciben recursos públicos los administran, manejan y asignan conforme a lo establecido en las leyes, planes y programas vigentes.

De acuerdo con el Diagnóstico General de Transparencia, Fiscalización y Rendición de Cuentas, de la Primera Convención Nacional Hacendaria (2004), en el mundo son reconocidos dos modelos o formas de operar la revisión o fiscalización de la gestión pública de los gobiernos centrales y regionales o locales, siendo estos el europeo y el estadounidense.

3.1. Modelo europeo

El modelo europeo se basa en tribunales o cortes de cuentas que actúan de manera colegiada, con magistrados inamovibles, son a la vez órganos que dependen en su mayoría del parlamento.

En la Unión Europea existe el Tribunal de Cuentas, como órgano de control externo de las finanzas europeas, es el representante de los contribuyentes, encargado de comprobar que la Unión Europea invierte su dinero siguiendo las normas presupuestarias y para los objetivos a los que está destinado.

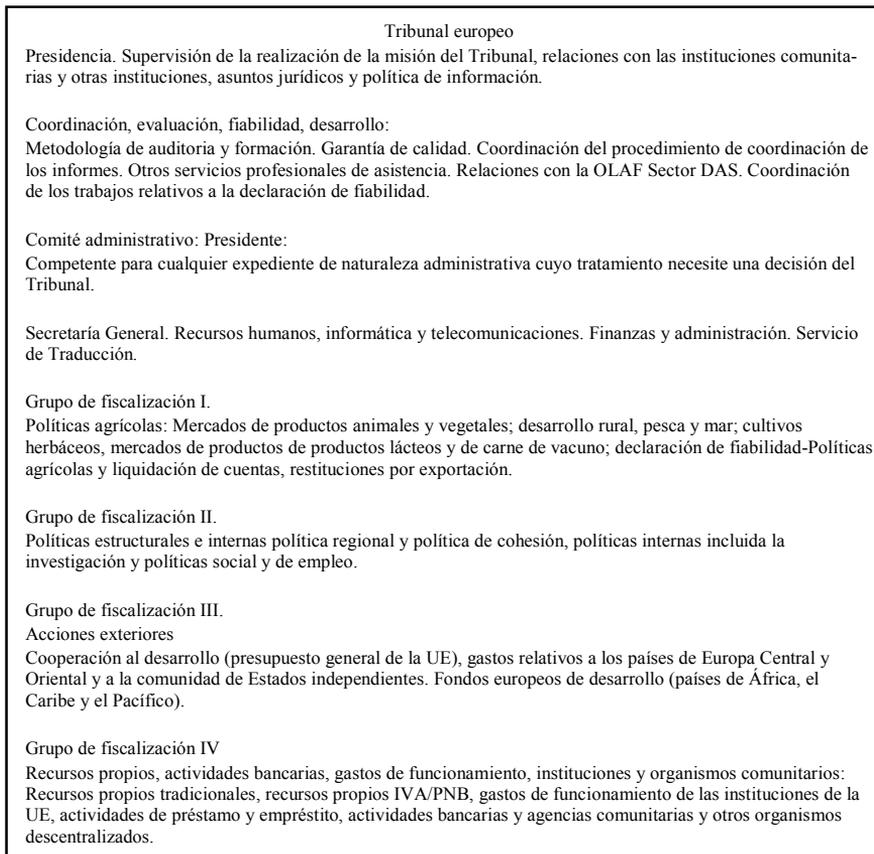
Algunos ven al Tribunal como la “conciencia financiera” de la Unión, otros como el “guardián” de su dinero. En cualquier caso, es el garante de que se respetarán ciertos principios morales administrativos y contables.

El Tribunal lleva a cabo fiscalizaciones sobre el terreno, donde es necesario: en las dependencias de las instituciones europeas, en los Estados miembros y fuera de ellos.

Clemente, G. (2005)¹ sostiene que la tarea del Tribunal y sus auditores es

comprobar que los ingresos y gastos cumplen la normativa legal y se ajustan a los principios presupuestarios y contables de la comunidad. Al mismo tiempo, el Tribunal también se ocupa de garantizar que el dinero de la Comunidad se utiliza de forma correcta. Su organización es la siguiente:

GRÁFICO 1. La organización del Tribunal Europeo



Fuente: Unión Europea (http://eca.eu.int/eca/organisation/eca_organisation_organigramme_es.htm#top). Consulta realizada el 31-1-2006.

¹ Actualmente se desempeña como presidente del Comité de Administración del Tribunal de Cuentas Europeo.

3.2. Competencias

Este Tribunal no dispone de funciones jurisdiccionales, por lo que sus informes y dictámenes carecen de poder sancionador directo; sin embargo, esto no es obstáculo para que los trabajos del Tribunal ejerzan un impacto en la gestión.

La misión originaria del Tribunal, según el tratado constitutivo de 1975, preveía tanto el examen de la legalidad y regularidad de los ingresos y los gastos, como la auditoría de la buena gestión financiera. La primera actividad se refiere a la conformidad con las normas relativas de los actos de liquidación y entrega de los ingresos y de los actos de compromiso y pago de los gastos. En cuanto a la segunda actividad, tiene por objeto determinar si se han alcanzado los objetivos de gestión y, en su caso, en qué medida y a qué precio.

La misión del Tribunal se vio ampliada en el año de 1993 con la introducción en el Tratado de Maastricht de una declaración de fiabilidad de las cuentas (DAS, según la siglas francesas) y de la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes. Este fenómeno fue nuevo en el panorama comunitario (y en la experiencia fiscalizadora de los Estados miembros). Esta declaración responde a las mismas exigencias del sector privado, es decir, que los registros contables correspondan a la totalidad de las operaciones y que reflejen fiel-

mente las vicisitudes financieras de la organización.

La responsabilidad fundamental para prevenir, detectar e investigar irregularidades recae en los responsables de la gestión y ejecución de los programas comunitarios. Cuando el Tribunal identifica errores, irregularidades y casos potenciales de fraude, los hace públicos ante las administraciones competentes y otros organismos para que tomen medidas. También señala las debilidades en sistemas y procedimientos que pueden ser la causa de determinados problemas.

Los informes del Tribunal son una rica fuente de información en cuanto a la gestión de las finanzas de la Unión y un elemento de presión sobre las instituciones y los responsables administrativos para gestionarlas correctamente. Las observaciones del Tribunal sobre la gestión de las finanzas de la Comunidad se publican en su Informe Anual junto con las respuestas de las instituciones concernidas. El Informe Anual señala aquellas áreas en las que la mejora es posible y deseable. El informe es examinado por el Parlamento Europeo previa recomendación del Consejo, cuando estudia la posibilidad de conceder a la Comisión la aprobación de la gestión del presupuesto.

Esta no es la única ocasión en que el Tribunal puede exponer sus opiniones. En cualquier momento puede elaborar informes especiales sobre

aspectos específicos de la gestión del presupuesto. Al igual que el Informe Anual, estos informes se publican en el Diario Oficial. Si las instituciones, por su parte, consideran que necesitan orientación en ciertos aspectos de la gestión de los fondos, pueden solicitar un dictamen al Tribunal.

El Tribunal también facilita al Parlamento Europeo y al Consejo una declaración de fiabilidad, que garantiza la exactitud de las cuentas y la regularidad y legalidad de las operaciones correspondientes. La declaración de fiabilidad es la declaración formal para los contribuyentes de que su dinero ha sido invertido donde se había previsto y para los objetivos que se pretendían.

3.3. Modelo italiano

A nivel de países y en el caso de Italia, Staderini, F. (2005)² nos menciona que la Corte de Cuentas italiana (o Tribunal de Cuentas) es un órgano que goza de independencia respecto del gobierno y los demás poderes del Estado según su Constitución. Tiene carácter de magistratura y desarrolla funciones jurisdiccionales y de control.

El Tribunal se divide en tres cámaras, una responsable de la función de auditoría y dos con funciones jurisdiccionales.

El presidente es nombrado por el Ejecutivo Federal y una vez efectuado dicho nombramiento no puede ser revocado de su cargo y sólo lo puede hacer por renuncia propia o mediante dimisión voluntaria.

Las funciones de control del Tribunal se agrupan en tres diferentes tipologías:

- a) El control preventivo;
- b) El control de gestión; y
- c) El control financiero.

Respecto al control preventivo, hasta antes de 1994 se venía ejerciendo en todas las esferas y acciones de la administración estatal, aún en aquellas de escasa relevancia. A raíz de la reforma de 1994, queda concentrado ese control solamente en las actividades de mayor importancia, que representen el presupuesto de toda una serie sucesiva de actos y gestiones del Estado.

Por su parte, el control de gestión tienen por objeto el control del total de las gestiones del gobierno y, por tanto, es un parámetro de control no sólo limitado a las normas jurídicas, sino diseñado para abarcar criterios generales de buena administración, derivados de las disciplinas económicas, financieras y hacendarias. En este sentido, este tipo de control puede contribuir con la creación de un sistema de indicadores de desempeño.

El control sobre la gestión es catalogado sobre la base de varios parámetros.

² Desde agosto de 2000, el sr. Staderini ocupa la presidencia del Tribunal de Cuentas en Italia.

metros como: la importancia financiera de la gestión desarrollada, la existencia de sustanciales riesgos de irregularidad, el éxito de controles anteriores y las solicitudes que llegan de la Corte por parte del Parlamento.

Por último, y en referencia al control financiero, el Tribunal de Cuentas no participa en la integración del presupuesto, tarea que es competencia del gobierno; sin embargo, sí se involucra en la aprobación presupuestaria posterior que efectúa el Parlamento. En este sentido es muy importante mencionar las actividades consultivas que desarrolla el Tribunal, a través de audiencias realizadas ante las Comisiones de Presupuesto. En esta actividad consultiva, el Tribunal no expresa evaluaciones u opiniones acerca de las políticas públicas elegidas sobre las bases de las medidas hacendarias propuestas, solamente manifiesta juicios técnicos sobre la coherencia de las mismas, con la salvaguarda del marco normativo y programático.

Al lado de las funciones de control, el Tribunal de Cuentas ejerce funciones jurisdiccionales, en materia de contabilidad pública y otros ramos especificados por la ley. Pertenecen a la jurisdicción del Tribunal de Cuentas los juicios de responsabilidad administrativa en donde se hace referencia a la responsabilidad en materia de contenido patrimonial de los administradores y dependientes públicos por lo daños causados a la

administración pública en el ejercicio de sus atribuciones.

El alcance de responsabilidad administrativa está encaminado a prevenir los comportamientos ilícitos (con la amenaza de sanción) y reprimirlos donde se hayan verificado y condenando a los responsables, para resarcir el daño provocado.

3.4. Modelo francés

En Francia, la operación es similar al caso italiano, el Tribunal ejerce funciones jurisdiccionales. Sus miembros gozan de garantías efectivas de independencia, lo cual les permite asegurar su libre funcionamiento.

En Francia, la existencia de un cuerpo de control de las finanzas reales se remonta a 1318 (artículo IV de la resolución de Pontoise decretada por Felipe V). Es necesario, no obstante, esperar el principio del siglo XIX, siglo en el que el control de las cuentas públicas fue unificado por Napoleón I, quien creó al Tribunal de Cuentas el 16 de septiembre de 1807.

3.4.1. Misión

El Estado tiene la obligación de fiscalizar las siguientes dependencias:

- Las agencias públicas nacionales;
- Las empresas públicas (desde 1976);

- Los organismos de seguridad social (desde 1950).

Adicionalmente se le conceden facultades sobre:

1. Los organismos de derecho privado cuya mayoría con las voces o del capital se tiene por organismos sujetos obligatoriamente al control del Tribunal o en los cuales estos organismos tienen un poder preponderante de decisión o gestión.
2. Los organismos de derecho privado (las asociaciones, en particular) beneficiarios de ayudas financieras de origen público.
3. Los organismos de interés general que recurren a la generosidad pública (desde 1991).
4. Los organismos que se benefician de ayudas financieras de la Unión Europea (artículo 45 de la Ley No. 96-314 de 12 de abril de 1996).
5. Los organismos habilitados para recibir tasas parafiscales, imposiciones de toda clase, de las cotizaciones legalmente obligatorias (artículo 11 de la Ley de 12 de abril de 2000).

Sobre esta base, el Tribunal tiene un amplio espectro competencial: cuya gestión se fundamenta en los artículos L. 111-1 y L. 111-3 del Código de los Órganos Jurisdiccionales Financieros, los cuales precisan que: *“el Tribunal de Cuentas juzga las cuentas de los contables públicos y comprueba la*

regularidad de los ingresos y gastos descritos en las contabilidades públicas”.

El Tribunal pues está encargado de comprobar si los ingresos se recuperaron y si los gastos se pagaron de acuerdo con las normas contables vigentes. Analiza las cuentas y los justificantes presentados y examina el equilibrio de las cuentas. Evalúa si las cuentas son regulares o existen desviaciones. La responsabilidad del contable es pues a la vez personal e institucional.

El Tribunal no solo juzga la contabilidad pública sino también las cuentas de toda persona que interviene irregularmente en el manejo de los caudales públicos: el contable privado se encuentra entonces sujeto a las mismas obligaciones y a las mismas responsabilidades que un contable público.

3.4.2. El control de la gestión

El Tribunal no juzga a los ejecutivos, sino comprueba el buen empleo de los fondos públicos (según el artículo L. 111-3 del Código de los Órganos Jurisdiccionales Financieros, *“se garantiza del buen empleo de los créditos, fondos y valores administrados por los servicios del Estado”*), o con motivo del juicio de las cuentas de los contables del Estado y el establecimiento públicas, o

directamente examinando la gestión de los ordenadores.

En 1976, el Tribunal recibió las funciones antes atribuidas a la Comisión de comprobación de las cuentas de las empresas públicas, que efectuaba desde 1948 el control de las empresas públicas y era entonces un organismo asociado al Tribunal. El Tribunal expresa su dictamen sobre la regularidad y la certidumbre de sus cuentas y propone, si fuere necesario, mejoras. Emite también dictamen sobre la calidad de la gestión de estas empresas.

Desde 1950, el Tribunal de Cuentas es competente para controlar a los organismos de seguridad social. Casi todos estos organismos son personas jurídicas de derecho privado, pero cuyos recursos son cotizaciones de carácter obligatorio. A nivel local, las cuentas de las cajas primarias se comprueban regularmente bajo la vigilancia del Tribunal por los Comités departamentales de examen de las cuentas (CODEC).

Por último, la ayuda del Estado a un organismo privado puede consistir en una subvención o en una tasa parafiscal. El Tribunal es competente para comprobar el empleo de estas ayudas públicas, y, desde 1991, se extiende esta competencia a los organismos que recurren a la generosidad pública. El Tribunal lleva una valoración sobre la conformidad de los gastos adoptados por estos organismos a los

objetivos perseguidos por la llamada a la generosidad pública.

En caso de irregularidades manifiestas en la gestión del funcionario de uno de estos organismos o servicios del Estado, el Tribunal puede presentar al Tribunal disciplina presupuestaria y financiera (CDBF).

La colaboración entre el Tribunal y el Parlamento se ejerce de varias maneras:

El primer presidente del Tribunal puede, en primer lugar, comunicar a las comisiones de finanzas de las dos asambleas y a las comisiones de investigación parlamentarias las comprobaciones y observaciones hechas por el Tribunal. Desde 2001, debe comunicar a las primeras sus comunicaciones a los ministros, después de un plazo de tres meses.

Las comisiones parlamentarias, comisiones de las finanzas o de investigación, pueden pedir al Tribunal proceder a investigaciones particulares sobre la gestión de los servicios u organismos que controla.

El informe público anual, así como los informes públicos particulares consagrados a un único tema y publicados desde 1991, se depositan más cada año al Parlamento y se entregan al presidente de la República.

Desde 1832, este informe se comunica a las asambleas. Desde enton-

ces se volvió público y depositado por el primer presidente sobre la oficina de las dos asambleas.

Por otra parte, el Tribunal redacta, cada año, para el Parlamento, dos informes: A) un informe sobre la ejecución de las leyes de finanzas del año anterior.³ Su presentación en adelante se disocia del acto más formal, casi jurisdiccional, vuelto por el Tribunal, la declaración general de conformidad entre la cuenta general de la administración de Hacienda y

las cuentas de los contables principales del tesoro. B) Un informe sobre el conjunto de los organismos de seguridad social sujetos a su control. Desde la reforma constitucional del 22 de febrero de 1996, este informe tiene un fundamento constitucional: es definido por la Ley orgánica No. 96-646 de 22 de julio de 1996 (artículo L.O. 132-3 del Código de los Órganos Jurisdiccionales Financieros).

En la gráfico 2 se presenta la organización del Tribunal francés.

GRÁFICO 2. La organización del Tribunal de Cuentas Francia

<p style="text-align: center;">Primera presidencia</p> <p>Primer presidente: Philippe SÉGUIN Secretario general: Dominica de CIMAS de NAYVES Secretario general agregado: Nacer MEDDAH Secretario general Agregado: Marie PITTET</p> <p style="text-align: center;">Parquet general cerca del tribunal de cuentas</p> <p>Fiscal general: Jean-François BÉNARD Primer abogado general: Jean-ves BERTUCCI Abogados generales: Rémi FRENTZ, Vicent FELLER, Yves PERRIN</p> <p style="text-align: center;">Presidentes de las salas regionales y territoriales de cuentas</p> <p>Primera: Christian BARBusiaux Segunda: Bertrand FRAGONARD Tercera: Jean PICQ Cuarta: Alain PICHON Quinta: Jean-François CARREZ Sexta: Michel CRETIN Séptima: Jacques SALLOIS Ponente general: Claire BAZY-MALAUURIE</p> <p style="text-align: center;">Misión permanente de control del tribunal de cuentas</p> <p>Presidente: Juan-louis CHARTIER</p> <p style="text-align: center;">Misión permanente de inspección de las salas regionales y territoriales de cuentas</p> <p>Presidente: Philippe LIMOUZIN-LAMOTHE</p>

Nota: nombramientos a enero de 2006.

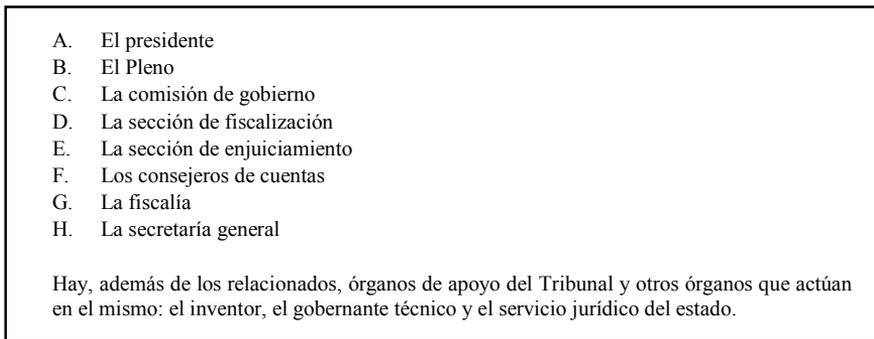
³ En el mes de julio.

3.5. Modelo español

En España funciona el Tribunal de Cuentas⁴ y es un órgano constitucional del Estado, previsto en el artículo 136 de la Constitución Española. La Carta Magna española y las Leyes Orgánica y de Funcionamiento definen al Tribunal de Cuentas como el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público, sin perjuicio de su propia jurisdicción, y dejando a salvo las atribuciones fiscalizadoras de los órganos de

control externo de las comunidades autónomas; le sitúan en la órbita del poder legislativo con dependencia directa de las cortes generales; aunque no sea un órgano propio del Parlamento Nacional, disponen para sus doce miembros (los consejeros de cuentas, designados seis por el Congreso de los Diputados y seis por el Senado) las mismas independencias, inamovilidad e incompatibilidades que los jueces, y distinguen con absoluta claridad las dos funciones que se le encomiendan, las que en él son tradicionales: la fiscalizadora y la jurisdiccional.

GRÁFICO 3. El Tribunal de Cuentas en España



La primera función, la fiscalizadora –caracterizada por ser externa, permanente y consultiva– consiste en comprobar si la actividad económico-financiera del sector público respeta los principios de legalidad, eficiencia y economía, y su destinatario natural son las Cortes genera-

les (o, en su ámbito, las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas); así, el Tribunal de Cuentas ejerce el control externo como órgano técnico que es y las Cortes o, en su caso, los Parlamentos, con apoyo en los resultados que dimanen de dicho control fiscalizador, despliegan el control político o parlamentario. La función jurisdiccional está encaminada al enjuiciamiento de

⁴ Ver <http://www.tcu.es>.

la responsabilidad contable en que incurren los que tienen a su cargo el manejo de bienes, caudales o efectos públicos, y tiene por objeto lograr la indemnidad de los fondos públicos perjudicados, por su malversación, por su incorrecta, incompleta o nula justificación, o por otras causas o conductas.

3.6. Modelo norteamericano

El modelo se basa en la integración de auditorías o contralorías generales, y no de tribunales como el europeo, en él se enmarca la mayoría de los países de la *Common Law* de la *CommonWealth*, como Australia, Canadá, Inglaterra, y la gran mayoría de los países de América Latina, entre los que se encuentra México.

A diferencia del europeo, este modelo se encuentra bajo una dirección unipersonal. Las auditorías forman parte del poder legislativo, aunque cuentan con autonomía técnica y operativa. Sus titulares son inamovibles y sus periodos fluctúan entre 8 y 15 años, dependiendo de cada país.

En Estados Unidos de Norteamérica existe la *Oficina General de Auditoría (GAO)*, que es una agencia independiente que trabaja para el Congreso. Entre sus funciones está la de investigar cómo el Gobierno Federal utiliza el dinero de los contribuyentes. La información que

proporciona GAO ayuda al Congreso a determinar si las agencias del gobierno están haciendo su trabajo. La función de la GAO, igualmente, se enfoca en determinar si los programas del gobierno están cumpliendo con sus objetivos o están proporcionando buen servicio a la ciudadanía. Por otra parte, GAO provee a los senadores y representantes la información exacta y oportuna disponible para ayudarles en la toma de decisiones.

Para apoyar al Congreso en la toma de decisiones, GAO centra una gran parte de sus recursos para cumplir con los objetivos estratégicos siguientes:

- Analizar la posición fiscal del gobierno federal en el corto y largo plazo;
- Examinar nuevas formas para fortalecer el enfoque de financiar al gobierno y rendir cuentas a los contribuyentes;
- Facilitar la administración del gobierno y las reformas institucionales que se necesiten, para construir y mantener un desempeño alto de las organizaciones y un gobierno más eficiente;
- Evaluar el buen funcionamiento y aplicación de las políticas y los programas de gobierno;
- Revisar las operaciones de las agencias para determinar si los fondos federales están siendo utilizados con eficiencia y apropiadamente;

- Investigar las posibles actividades ilegales e incorrectas; y
- Publicar decisiones legales y opiniones.

Para asegurar su capacidad de apoyar al Congreso, la GAO, de igual forma, destina una cantidad importante de recursos para:

- Implementar un modelo estratégico, una planeación anual y un proceso de reporte;
- Alinear las políticas de capital humano y prácticas que soporten la misión de las agencias;
- Desarrollar procesos eficientes y responsables; y
- Construir e integrar una infraestructura tecnológica de información confiable.

GAO publica más de 1000 informes y centenares de testimonios de sus funcionarios cada año. Los informes de GAO están enfocados a resolver las necesidades inmediatas a corto plazo de una amplia gama de operaciones del gobierno. Estos informes también ayudan al Congreso en el estudio de los problemas con implicaciones a largo plazo y con impactos de gran envergadura. El trabajo de GAO se traduce en una amplia variedad de acciones legislativas y de mejoras en las operaciones del gobierno.

La agencia es dirigida por *el Contralor General*, que se designa por un periodo de 15 años. La indepen-

dencia de GAO es salvaguardada por el hecho de que casi todos sus empleados son de carrera, que se han contratado con base en su habilidad y experiencia. Sus 3300 empleados incluyen a expertos en la evaluación de programas, la contabilidad, la ley, la economía y otros campos.

Para cumplir con las atribuciones que tiene conferidas, la GAO tiene una estructura orgánica que se muestra en el gráfico 4, en donde se observa el total de oficinas que la integran.

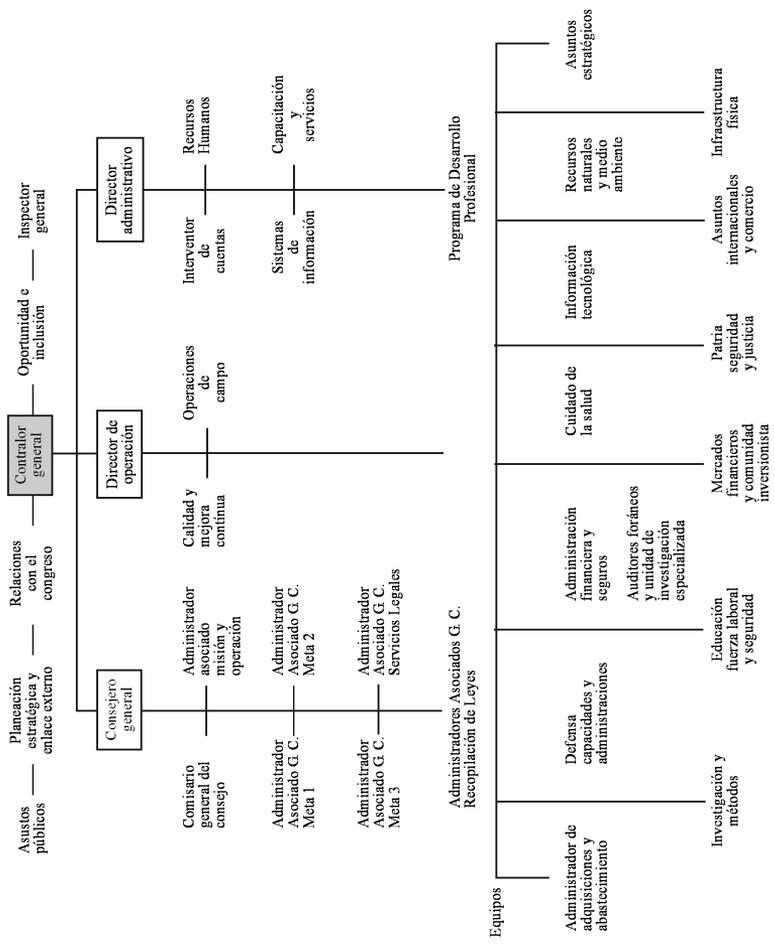
3.7. Modelo de Nueva Zelanda

En el caso de Nueva Zelanda, a finales de los noventas se creó la oficina del contralor y auditor general, bajo la Ley de Auditoría Pública. Esta ley del parlamento garantiza la independencia del contralor y auditor general respecto del gobierno.

Brady, K (2005)⁵ menciona que el contralor reporta directamente al Parlamento; sin embargo, para propósitos de administración y financiamiento, reporta al Comité de Funcionarios del Parlamento de la Cámara de Representantes, quienes administran el proceso de designación del contralor y auditor general, así como el de su

⁵ En el año 2002 fue designado contralor y auditor general de Nueva Zelanda.

GRÁFICO 4. Organización de la Oficina de Contabilidad Gubernamental



Fuente: página electrónica de Oficina General de Auditoría (GAO) de los Estados Unidos de Norteamérica: <http://www.gao.gov/>.

adjunto. La designación se sujeta a un voto formal en el Parlamento, siendo después enviada al gobernador general para su ratificación, y es designado por un lapso no renovable de siete años. El periodo del adjunto es de cinco años, pero renovable.

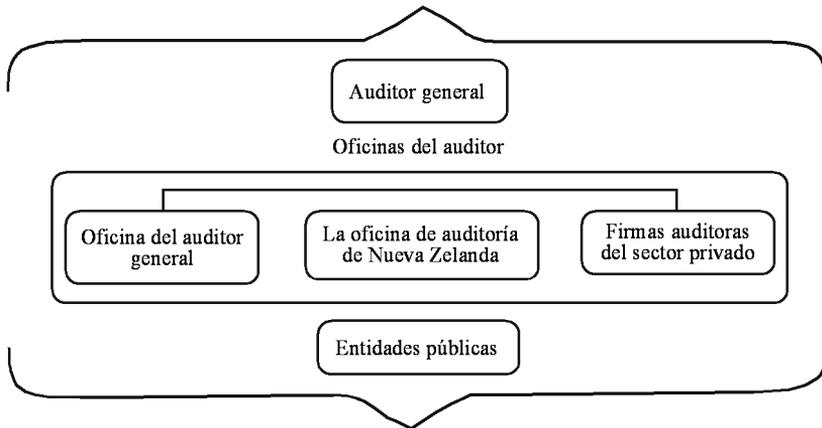
El Consejo de Revisión de Normas de Contabilidad aprueba las normas del auditor y contralor general. Este es un órgano con poderes legales, por lo que sus normas de contabilidad tienen fuerza de ley.

Entre sus responsabilidades están las de auditar todas las entidades del

sector público, ello incluye los estados financieros del gobierno, que muestran la situación financiera del gobierno, así como el de todas sus entidades. De igual forma, se audita los departamentos del gobierno, a las entidades de la Corona, incluyendo los consejos de salud.

Una parte importante de su universo de auditoría, son los gobiernos locales y sus subsidiarias, en total se auditan alrededor de 4000 entidades diferentes. La estructura de operación del contralor y auditor general se muestra en el gráfico 5.

GRÁFICO 5. Estructura de la Oficina del Contralor y Auditor General



Fuente: ponencia del Mr. Brady K. (2005), “El modelo neozelandés de auditoría superior”, Foro Internacional sobre Fiscalización Superior en México y en el Mundo. Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior.

Las auditorías se realizan bajo un esquema que integra cinco directrices:

- Desempeño;
- Autoridad;
- Desperdicio de recursos;
- Probidad; y
- Rendición de cuentas.

Adicionalmente a la función de auditoría, se destinan importantes recursos para realizar auditorías de desempeño o de valor contra el dinero en una amplia cantidad de entidades. De igual forma se tiene una función de investigación en donde cualquier ciudadano o miembro electo del parlamento puede presentar sus quejas y se tiene el poder de investigar todos los asuntos sujetos a mandato. Esta es una función discrecional en la que se puede escoger cuáles investigaciones se van a realizar, dependiendo de su importancia.

Por otra parte, tiene la facultad de informar sobre el curso de las investigaciones; en muchos casos el informe se envía a la agencia involucrada o al quejoso. Sin embargo, en otros casos los asuntos son de tal importancia que se reportan los hallazgos formalmente al Parlamento.

3.8. Modelo de Chile

Otro país que se enmarca dentro de este modelo es Chile, en donde la Contraloría General de la República es el órgano superior de fiscalización

de la administración del Estado, está contemplado en su Constitución Política que goza de autonomía frente al poder ejecutivo y demás órganos públicos.

Esta entidad fiscalizadora es un órgano de control de juridicidad o legalidad de la administración del Estado, es un organismo autónomo por lo que goza de independencia para el ejercicio de sus funciones. No está sometida ni al mando ni a la vigilancia del poder ejecutivo ni del Congreso Nacional.

Es un organismo superior de control que forma parte del Sistema Nacional de Control, el que está integrado, además, por la Cámara de Diputados en cuanto fiscalizador de los actos de gobierno, los Tribunales de Justicia, algunos órganos especializados de fiscalización, como las superintendencias, los controles jerárquicos y las unidades de control interno de los servicios públicos.

La Contraloría General tiene amplias facultades de auditoría y de tipo inspección sobre los servicios que fiscaliza. Mediante esta labor se hace la evaluación de los controles internos, se examinan las cuentas, se realizan las pruebas de validación pertinentes y se verifica el funcionamiento de los servicios de acuerdo con la ley. Si a partir de las tareas de investigación realizadas, tanto de oficio como a petición de la Cámara de Diputados o por denuncias, se verifican faltas

administrativas, el organismo contralor puede realizar investigaciones. En tal caso, este órgano de control no tiene facultades sancionadoras, sino sólo propone las medidas a las autoridades respectivas con competencia para decidir.

A pesar de la diferencias entre estos dos modelos, ambos se destacan por hacer énfasis en la autonomía. Se trata de una independencia doble. Por un lado, en cuanto a su integración orgánica frente al poder ejecutivo, que es el principal destinatario del control y la fiscalización. Por otro, una de carácter funcional o técnica, tiene protestad para determinar los procedimientos por seguir en las auditorías y el alcance de las mismas y qué programas y entidades van a fiscalizar. En la mayoría de los casos, los órganos encargados de la fiscalización son responsables ante los parlamentos o congresos a los cuales rinden los informes de sus investigaciones y los dictámenes de la cuenta pública y de las auditorías especiales llevadas a cabo.

Entre las características más importantes de los órganos de fiscalización que inciden en su desempeño se encuentran las siguientes:

- Oportunidad en la revisión;
- Plenas facultades de autoridad administrativa para fiscalizar y sancionar;

- No hay límites respecto de la cobertura sobre el gobierno o entidades públicas por auditar;
- Tiene garantías constitucionales y legales para que sean órganos técnicos e imparciales, además de apolíticos y partidistas; y
- Se evita cualquier interferencia en su funcionamiento técnico, y como consecuencia de todo lo anterior gozar de plena autonomía de gestión.

4. LA FISCALIZACIÓN EN MÉXICO

México tiene una larga tradición en materia de fiscalización que se inicia en la época colonial, predominando los controles de carácter interno con dependencia del ejecutivo, que ha sido una permanente fuente de cuestionamiento sobre su independencia y autonomía, al fungir el ejecutivo como juez y parte.

En México la actividad de fiscalización se efectúa en dos vertientes: por una parte, con los órganos de fiscalización superior nombrados por el poder legislativo, que realizan actividades de fiscalización a partir de los resultados de la hacienda pública o de la cuenta pública. Por otra parte, más recientemente, el poder ejecutivo instauró órganos de primer nivel para realizar la fiscalización y uso de los recursos públicos dentro de sus dependencias y entidades.

4.1. Poder legislativo

De forma muy resumida y de acuerdo con el estudio de Pérez, G. y Martínez, A. (2000, p. 156), a continuación se enumeran los ordenamientos de fiscalización más importantes a partir de nuestra época como país independiente.

- 1824. Se emite el Decreto Arreglo de la Administración Pública con el cual se suprime el Tribunal Mayor de Cuentas de la Nueva España y se crea la Contaduría Mayor de Hacienda.
- 1843. Supresión de la Contaduría Mayor de Hacienda y se restaura el antiguo Tribunal de Cuentas.
- 1857. Con la Constitución de 1857 se restablece una vez más la Contaduría Mayor de Hacienda. Este organismo, en teoría, es de orden externo, pues supervisa al ejecutivo y rinde cuentas al poder legislativo.
- 1917. El presidente Carranza crea el Departamento de Contraloría separado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- 1933. Queda suprimido el Departamento de Contraloría y se traspasan las funciones a la Tesorería de la Federación.
- 1937. Se promulga una nueva Ley Federal de la Contaduría Mayor de Hacienda.
- 1978. Una nueva Ley Federal sustituye a la de 1937.

Por razones relacionadas con las condicionantes que existían, en Méxi-

co no había sido posible operar de manera efectiva la división de poderes tal y como lo dice en el papel nuestra Constitución. Sin la existencia real de esa división se dificultaba un sistema de control y evaluación para la vigilancia de la forma como se distribuye y se gasta el dinero público.

Sin embargo, la nueva correlación de fuerzas políticas en el país, y particularmente la conformación del Congreso Federal que surgió de las elecciones de 1997, sentó las bases para someter a la mesa de debates grandes asuntos de carácter nacional. Uno de ellos fue justamente la discusión entre los partidos políticos para someter una iniciativa ante el Congreso de la Unión, para la creación del órgano llamado Auditoría Superior de la Federación. Su objetivo fue claro: una instancia nombrada por el poder legislativo, con el propósito de fiscalizar la hacienda pública con atribuciones para penalizar la mala utilización de los recursos de la federación.

En este contexto, en 1999 la Cámara aprueba la creación de la Entidad Superior de Fiscalización de la Federación, y en el año 2000 se abroga la Contaduría Mayor de Hacienda y se aprueba la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, creando con esto la Auditoría Superior de la Federación, la cual sigue contando con autonomía técnica y de gestión, al igual que el órgano anterior, además de que se incorporaron varias

atribuciones nuevas, entre las que destacan:

- La capacidad para fiscalizar a todos los poderes de la Federación, las entidades públicas federales de cualquier naturaleza, el uso de recursos federales por parte de los gobiernos locales y a los particulares;
- Las facultades de revisión domiciliarias, de imposición de sanciones administrativas y de denuncias ante el ministerio público, en su caso; y
- Un mayor control y la posibilidad de evaluar la gestión y la aplicación de los diversos programas según estándares de desempeño.

Es importante destacar dentro de estos puntos la capacidad para fiscalizar a todos los poderes de la unión y a cualquier ente que ejerza recursos federales, incluidos organismos autónomos como es el caso del Banco de México, el Instituto Federal Electoral o la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

4.2. Poder ejecutivo

Ante la necesidad de contar con un órgano de control que fiscalizara el uso y destino de los recursos públicos en los organismos y entidades del poder ejecutivo, en 1981, durante el régimen del presidente Miguel de la Madrid Hurtado, se crea la Secretaría de la Contraloría General

de la Federación, a nivel de secretaría de Estado. En el año de 1994, con el presidente Zedillo se ajustan funciones y atribuciones bajo el nombre de Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo del Poder Ejecutivo del Gobierno Federal, para que finalmente en abril de 2003, con el presidente Vicente Fox, nuevamente cambiara su nombre por el de Secretaría de la Función Pública, como actualmente se le conoce, acotando sus funciones de fiscalización con el objeto de fortalecer más las atribuciones conferidas a la Auditoría Superior de la Federación.

5. ESQUEMA FUNCIONAL DE LA FISCALIZACIÓN EN MÉXICO

En la actualidad, se cuenta con una red para el proceso de fiscalización y rendición de cuentas en el gobierno federal, tal como lo indica la gráficas 6 y 7, lo cual ha contribuido de forma positiva en un mejor manejo, uso y destino de los recursos públicos.

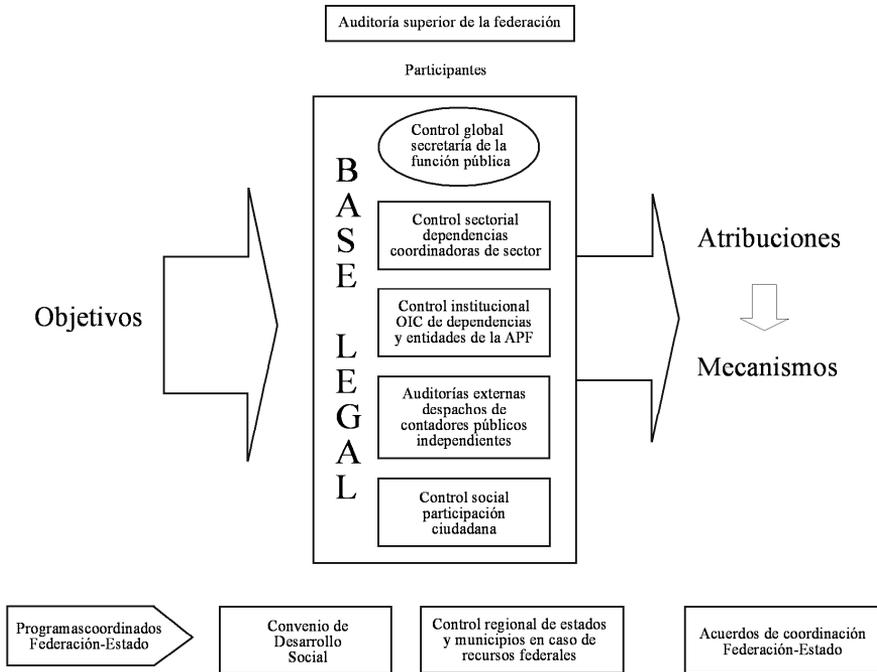
En la gráfico 6 podemos observar la conformación del esquema del Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental en México, en donde la Auditoría Superior de la Federación es la entidad superior encargada de la fiscalización del uso y aplicación de los recursos públicos, bajo un esquema definido de objetivos, meca-

nismos y convenios, sustentados en una base legal que le otorga las atribuciones necesarias para el cumplimiento de sus planes y programas.

Partiendo del esquema antes señalado, se cuenta con una serie de ór-

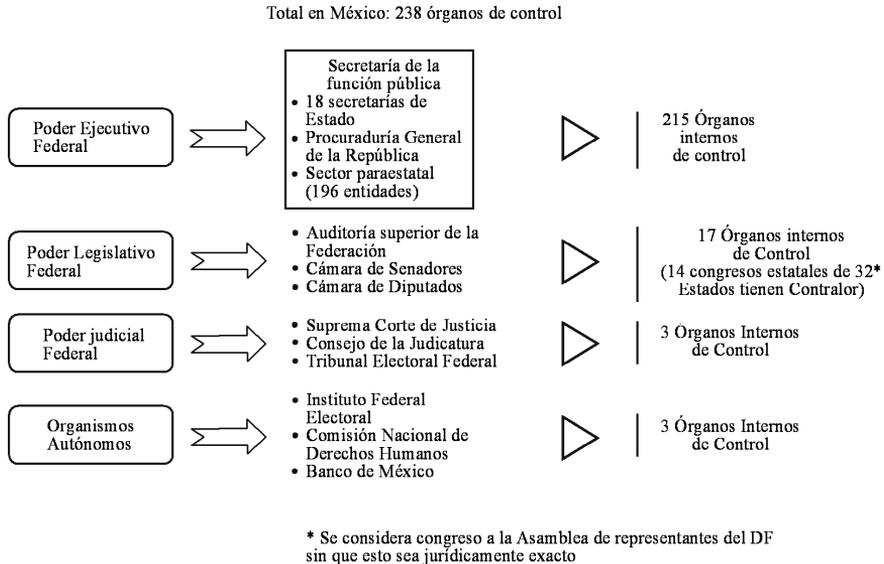
ganos internos de control, dotados de las atribuciones necesarias para fiscalizar el uso, destino y aplicación de los recursos públicos; en el gráfico 7 se muestra cómo están distribuidos estos órganos dentro del gobierno federal.

GRÁFICO 6. Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental en México



Fuente: elaboración propia.

GRÁFICO 7. Órganos de fiscalización en el gobierno federal



Fuente: elaboración propia a partir de información obtenida de las leyes orgánicas y estatutos de las instituciones que integran el gobierno federal.

Esta gráfica nos permite percatarnos de la enorme diferencia del tramo de control que tiene la secretaría de la función pública, la cual controla a 215 órganos de control; evidencia que los mecanismos de fiscalización, si bien normativamente están bajo la égida de la Auditoría Superior de la Federación, y ésta tiene la facultad de fiscalizar toda la gestión del Estado mexicano, en la práctica el peso del control radica en el poder ejecutivo federal.

De igual forma, en cada uno de los Estados que conforman la Federación se han implantado organismos

que se encargan de vigilar el uso y destino de los recursos con que cuenta la Federación, con las atribuciones necesarias para sancionar su mal uso. El mapa nacional del control se muestra en el gráfico 8.

El detenido estudio de este mapa permite percatarnos que si bien existen órganos de fiscalización superior en los Estados, órganos internos de control en los congresos estatales, contadorías mayores de hacienda y secretarías de la contraloría estatales. Estas estructuras no son homogéneas ni en su estructura ni en sus funciones, ni tampoco independientes del poder ejecutivo que las nombra.

GRÁFICA 8. Órganos de fiscalización en México



Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos de las páginas electrónicas de las instituciones de fiscalización.

Adicionalmente y con el propósito de apoyar la actividad de la fiscalización en México a nivel federal, se han publicado diversas leyes y creado organismos ex profeso para normar y fortalecer la transparencia y rendición de cuentas. En este sentido, es importante mencionar la publicación de una ley específica en materia de transparencia y acceso a la información que se denomina de la misma forma, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se publica el 30 de abril de 2002, creando un organismo autónomo denominado Insti-

tuto Federal de Acceso a la Información (IFAI) el 11 de junio de 2003. Según el Diario Oficial de la Federación, está destinada a promover el acceso de la población en general a la información que está en manos de los poderes de la Unión y sus dependencias. Esta ley no es de observancia general y por tanto cada entidad federativa tiene que promulgar su propia ley estatal.

Por otra parte, es importante destacar que la postura de muchas de las organizaciones de la sociedad civil organizada, respecto de la fis-

calización, transparencia y rendición de cuentas, es que si bien es indispensable contar con las leyes necesarias para regular estas dos actividades, es más importante el fomento de una cultura de participación ciudadana en el diseño, planeación, seguimiento y control de todas las acciones presupuestarias y de gobierno.

Con lo anterior se evitarían muchos de los problemas de separación entre gobierno y sociedad civil, mediante acciones simples de comunicación social. La ciudadanía y los gobiernos rebasarían los discursos de los gobernantes y establecerían sistemas comunicativos que les permitieran acciones más corresponsales, honradas y transparentes, dejando atrás posturas de menosprecio de los funcionarios públicos e integrantes del gobierno, así como contribuiría de forma determinante en una mayor confianza por parte de la ciudadanía hacia sus gobernantes, con bases sólidas en la rendición de cuentas, logrando con ello que la sociedad civil les otorgue, de acuerdo con resultados, la legitimidad tan necesaria para el gobierno.

Todos estos esfuerzos están dentro del camino correcto hacia el mejoramiento de la administración pública. Sin embargo, se aprecia que aún no son suficientes para lograr un efecto trascendente en la modernización de la gestión gubernamental y el combate a la corrupción.

Es importante que la desregulación normativa y administrativa cuente con mayores y mejores acciones para hacer eficientes los servicios públicos que se prestan, eliminando, en consecuencia, el exceso de burocracia y la discrecionalidad.

Un sistema nacional de indicadores que haga posible la correcta evaluación de las instituciones públicas, de sus políticas y programas, de los servidores públicos responsables y de los servicios que se prestan, daría la posibilidad de avanzar en la mejora continua de la gestión gubernamental y en el combate a las grandes causas generadoras de corrupción.

La corrupción no es privativa de país o régimen político alguno. Es reflejo de la carencia de valores éticos y morales que se muestran como parte de la naturaleza humana en su conducta diaria. Resulta indispensable que se trabaje en los programas educativos de todos los niveles, la enseñanza de los valores éticos y morales que constituyen, por sí mismos, la mejor prevención contra las prácticas corruptas. Las organizaciones públicas por sí mismas no trabajan, necesitan del elemento humano para darles sentido, elemento humano que debe estar dotado de una serie de principios y valores tales que los lleven a un solo objetivo común: servir a la sociedad para la cual trabajan, con el fin de recuperar la confianza ciudadana.

Hoy más que nunca resulta indispensable la colaboración entre los órganos internos de control y las entidades de fiscalización superior, especialmente en el nuevo entorno político, en el que la rendición de cuentas ha quedado como el vehículo que mantiene la legitimidad de los Estados democráticos y uno de los mecanismos, sin el cual sería imposible el equilibrio entre los poderes.

Las entidades fiscalizadoras deben enfrentar el desafío más relevante y que más importa a la ciudadanía:

lograr la eficiencia del Estado y hacer que la autoridad responda y esté al nivel de lo que la sociedad espera de ella.

6. CONCLUSIONES

El estudio de las dos variables estudiadas condujo a la creación de dos cuadros comparativos; el primero sobre la estructuras organizativas de fiscalización en los países estudiados (tabla 1) y el segundo en términos de los ámbitos de competencias (tabla 2).

TABLA 1. Comparación de estructuras organizativas de fiscalización

Tribunal de cuentas europeo	Presidente de tribunal Grupos de fiscalización funcionales Tres áreas de apoyo administrativo
Francia	Presidente de tribunal Tres Secretarios generales Siete presidentes de salas regionales y territoriales de cuentas
España	El presidente del Pleno La comisión de gobierno La sección de fiscalización La sección de enjuiciamiento Los consejeros de cuentas La fiscalía La secretaría general
Italia	Presidente tribunal Tres cámaras, auditoría y dos con funciones jurisdiccionales
Estados Unidos	Contralor general Consejero Director de operación Director administrativo
Nueva Zelanda	Contralor y Auditor general Firmas Auditoras del Sector privado oficina del auditor Auditoría de las entidades regionales
Chile	Contraloría general de la República
México	Auditor superior de la federación Secretario de la función pública Contraloría en las cámara de senadores y diputados y en algunas 17 de los estados de la República

La revisión de los modelos organizativos indica dos grandes tendencias: los modelos europeos que están basados en tribunales de cuentas con funciones fiscalizadoras sobre los recursos públicos, y el modelo anglosajón, propio de países de la Commonwealth y de Latinoamérica, basado en contralorías o auditorías independientes del ejecutivo con largos periodos de permanencia de sus titulares.

México, en consonancia con su vecindad geográfica, ha adoptado el

modelo norteamericano y ha creado un sistema de auditoría/contraloría, que a diferencia de los modelos estudiados se ha caracterizado por su dependencia a un poder ejecutivo que históricamente ha tenido un predominio absoluto sobre los otros poderes, hasta por lo menos el año 2000.

La experiencia internacional demuestra que la designación de los titulares de los tribunales o las contralorías es la variable fundamental que garantiza la independencia del órgano fiscalizador.

Tabla 2. Comparación de ámbitos competenciales

Ámbito de competencia	Tribunal de cuentas europeo	Análisis de la fiabilidad de la cuentas y de la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes
	Francia	El tribunal debe fiscalizar tres competencias: - Las agencias públicas nacionales, - Las empresas públicas (desde 1976); - Los organismos de seguridad social (desde 1950)
	España	Es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público, sin perjuicio de su propia jurisdicción
	Italia	El tribunal debe fiscalizar tres competencias El control preventivo; El control de gestión; y El control financiero
	Estados Unidos	Analizar la posición fiscal del Gobierno Federal mejorar el proponer mejoras al desempeño del gobierno Evaluar el funcionamiento las políticas y los programas Revisar el uso de fondos federales en las operaciones de las agencias; Investigar las posibles actividades ilegales e incorrectas, y publicar decisiones legales y opiniones Analizar el desempeño del gobierno y exigir rendición de cuentas
	Nueva Zelanda	Auditar todas las entidades del sector público, y los estados financieros de: - Todas las entidades. Los departamentos del gobierno - Las entidades de la corona - Los consejos de salud
	México	Fiscalizar a todos los poderes de la federación, las entidades públicas federales de cualquier naturaleza, el uso de recursos federales por parte de los gobiernos locales y a los particulares; imposición de sanciones administrativas y de denuncias ante el ministerio público. Evaluar la gestión y la aplicación de los diversos programas según estándares de desempeño

El análisis de competencia de los órganos revela una gran diversidad. Los europeos en general hacen énfasis en los aspectos de gestión presupuestal y valoran la positiva orientación del gasto, mientras que el modelo anglosajón tiene un espectro más amplio e incluye la elaboración de estudios, recomendaciones e incluso la orientación de sanciones.

El caso chileno es quizás el que resulte más original, ya que su Contraloría tiene un amplio marco de facultades, con el añadido que tiene independencia tanto del poder ejecutivo como del legislativo, lo cual no ocurre en los otros casos estudiados, donde la dependencia en los nombramientos y el control de los órganos de fiscalización radica en el poder legislativo, bien sea que se trate de cámaras de diputados o bien asambleas legislativas en el caso europeo.

En México el seguimiento del acto fiscalizador tiene características *ex postfacto* para la auditoría, y en el caso de la supervisión a las dependencias del ejecutivo, ésta se realiza por la Secretaría de la Función Pública, cuyo titular con rango de ministro es nombrado por el presidente de la República.

El modelo de contraloría que ha adoptado México se ha asentado en sus tres poderes con distintos enfoques, orientaciones y modelos organizativos. En el ejecutivo, como

ya se mencionó, el modelo de contraloría es desarrollado por la Secretaría de la Función Pública, que por sus dimensiones y recursos es el órgano fiscalizador más importante del país. El hecho de que el titular sea nombrado por el propio ejecutivo al que debe fiscalizar supone un conflicto de intereses que le resta legitimidad.

En el legislativo, si bien hay órganos de fiscalización, en ellos también se observa nuevamente la dependencia del líder de la Cámara, y existe una gran diversidad de estructuras no comparables, tales como: auditorías superiores de finanzas, auditorías de glosa y contadurías mayores de hacienda.

En el poder judicial, tanto en la Tribunal Superior de Justicia, el Consejo de la Judicatura y el Tribunal Federal Electoral, la dependencia del ejecutivo se vuelve a manifestar.

Finalmente la Auditoría Superior de la Federación, aunque es nombrada por el poder legislativo, el análisis comparativo de sus competencias y recursos con la Contraloría norteamericana (330 versus los más de 3000 empleados) indica que sus amplias facultades son inasumibles en la práctica.

En el gobierno del presidente Fox, la Contraloría del ejecutivo experimentó una transformación, cambiando su nombre para hacer énfasis en los

controles preventivos, en la gestión de calidad y en la eficiencia del gobierno; sin embargo, ha mantenido su dependencia al poder del ejecutivo ya referida.

Si se quisiera fortalecer la función de fiscalización en México podríamos considerar algunas de sus deficiencias, en las cuales se deberá trabajar arduamente: *su falta de unidad de mando, su dispersión funcional, su falta de recursos, su dependencia del poder ejecutivo y, lo más importante de todo, su falta de integración estratégica, lo cual incide en una acusable pérdida de la eficacia fiscalizadora.*

Lo anterior nos lleva a proponer la necesidad de una redefinición en este enfoque, que conduzca al fortalecimiento de la Auditoría Superior de la Federación, a través de la transferencia de atribuciones de la Secretaría de la Función Pública a la Auditoría, en donde la Secretaría conservará únicamente las atribuciones necesarias para servir de enlace y coordinación de los órganos de control interno de las dependencias y entidades del poder ejecutivo, con respecto a la Auditoría Superior de la Federación. Lo anterior, por una parte, evitaría el *empoderamiento* de la Secretaría de la Función Pública y, por la otra, se estaría dotando de mayores recursos y competencias a la Auditoría, ya que con los que actualmente cuenta sería imposible de asumir las nuevas atribuciones.

Haciendo un resumen cabe afirmar que son cuatro las acciones críticas que se propone seguir para armonizar la estructura organización de la fiscalización en México a las mejores prácticas descritas en esta investigación:

1. Crear la Auditoría Superior de la República con un nombramiento hecho por las cámaras de diputados y senadores por períodos de 14 años, que no coincidan con los ciclos sexenales.
2. Transferir atribuciones y recursos de la Secretaría de la Función Pública a la Auditoría Superior de la República, y llevar a cabo una revisión del modelo nacional de control y evaluación.
3. Fortalecer la unidad de mando de las contralorías de las cámaras de senadores y diputados como parte de la tarea de supervisión de la Auditoría General de la República, unificando el modelo organizativo y armonizando las competencias.
4. Establecer que todos los integrantes de los órganos de fiscalización se inscriban en el servicio de profesional de carrera del que sorprendentemente han sido excluidos. Esta acción garantizará la fidelidad a una función y no a un equipo de gobierno que depende de coyunturas políticas.

Estas cuatro acciones garantizarán la creación de una carrera fundamental para fortalecer la transparencia y

la rendición de cuentas, dotando a la función de fiscalización de una infraestructura humana y organizativa que ya no sea más del gobierno en turno sino del Estado mexicano.

7. BIBLIOGRAFÍA

- Brady, K. (2005). *El modelo neozelandés de auditoría superior*, Foro Internacional sobre Fiscalización Superior en México y en el Mundo. Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación. México.
- Clemente, G. (2005). *El Tribunal de Cuentas Europeo y sus relaciones con las demás instancias institucionales y con la opinión pública*, Foro Internacional sobre Fiscalización Superior en México y en el Mundo. Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación. México.
- Contraloría General de la República de Chile. Recuperado el 22 de septiembre de 2005, de la fuente: <http://www.contraloria.cl>.
- Dittenhoffer, M. (1988) *A study of legislation and regulation auditing in selected governments*. Mc Queen Account graph Series. University of Arkansas- Fayetteville.
- Escobar, C. (2002) “Diagnóstico general de la Contraloría General de la República”. En *VVAA. Contraloría de la República. Construcción de un nuevo discurso de control*. Bogota.
- Lafrarie, J. (2000) “La Contraloría General de la República: vehículo para la transformación de país”. En Osa C. Lafarie J. *et. al.* Bogotá. Contraloría General de la República.
- Moctezuma, B., Roemer, A. (1999). *Por un gobierno con resultados*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Oficina General de Auditoría (GAO) de los Estados Unidos de Norteamérica. Recuperado el 17 de noviembre de 2005, de la fuente: <http://www.gao.gov>.
- Pérez, G. & Martínez, A. (compiladores) (2000). *La Cámara de Diputados en México*. México: Porrúa. p. 156.
- Primera Convención Nacional Hacendaria. *Diagnóstico general de transparencia. Fiscalización y rendición de cuentas*”. Recuperado el 21 de septiembre de 2005, de la fuente: <http://www.indetec.gob.mx/cnh/mesas/Mesa7/DocsInt.asp?mesa=7>.
- Staderini, F. (2005). *El modelo de fiscalización en Italia*, Foro Internacional sobre Fiscalización Superior en México y en el Mundo. Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación. México.
- Tribunal de cuentas de España. Recuperado el 22 de septiembre de 2005, de la fuente: <http://www.tcu.es>.
- Villoria, M. (1997). *La nueva administración pública*. Madrid, España: Alianza Editorial. &