



FLACSO
MÉXICO

LOS PODERES ESTATUTARIOS EN LOS GOBIERNOS
DIVIDIDOS Y UNIFICADOS. ANÁLISIS DE LA
PLURALIDAD POLÍTICA Y LA FISCALIZACIÓN
SUPERIOR EN LOS ESTADOS DE MÉXICO, 1999-2005.

NANCY GARCÍA VÁZQUEZ

Comité de Tesis:
Director: Dr. John Ackerman
Lectora: Dra. Karina Asolabehere
Lectora: Dra. Aimeé Figueroa

FLACSO

.....SEDE ACADÉMICA DE MÉXICO.....

CAPITULO 2. LA LEY DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR COMO UN PODER ESTATUTARIO

Introducción

En este capítulo presentamos una discusión acerca del proceso mediante el cual se diseñan las leyes de fiscalización superior. Nuestro interés es analizar la manera en que los poderes ejecutivo y legislativo definen el contenido de la norma citada. Por su naturaleza regulatoria, suponemos que hay actores más o menos interesados en regular a su contraparte. Este hecho hace que en el fondo de la discusión del orden jurídico se haga presente un posible conflicto de intereses entre los poderes respecto a la naturaleza y alcance de los mecanismos de rendición de cuentas en el ejercicio del gasto público. Dicha discusión puede mirarse como una disputa por el control de los poderes estatutarios que especifican su titularidad y las sanciones del.

Los poderes estatutarios reflejan las preferencias de los políticos en forma colectiva. Autores como David Epstein y Sharyn O'Halloran (1994) o John Huber, Charles R. Shipan y Madelaine Pfahler (1998, 2001 y 2004) sostienen que los incentivos para el control de la burocracia están dados por estatutos y que el grado de detalle y especificaciones en la ley o en la descripción de los procedimientos es un indicador adecuado para medir la relación entre el congreso y la burocracia, o entre el parlamento y el ejecutivo.

En esta investigación, nos interesa analizar el papel que los poderes ejecutivo y legislativo desempeñan en la definición de la legislación de fiscalización superior. Nos parece que esta discusión es pertinente en el caso mexicano en la medida en que pone énfasis en la calidad de las leyes, más que en la cantidad.

En el sistema político estadounidense, donde se habla de una conexión fuerte entre el electorado y los legisladores, se espera una descentralización en el diseño de las políticas para que sus resultados respondan a las expectativas de la ciudadanía local. En el caso mexicano, la conexión electoral empieza a cobrar importancia debido al incremento de la pluralidad política; existen propuestas de

reforma para reordenar el diseño institucional de los poderes estatales para vincularlos de una manera más cercana con sus electores locales y nacionales.

Dentro de esas propuestas se encuentra el marco normativo de la fiscalización superior. Se trata de perfeccionar el sistema de control de las dependencias gubernamentales -facultad del Congreso-, a través de un sistema de rendición de cuentas horizontal donde los órganos auditores reciben el mandato de los legisladores para llevar a cabo la supervisión del gasto público.

La particularidad estas leyes reside en que la titularidad del control se divide en dos niveles. En un primer nivel, la legislación otorga las facultades para supervisar los fondos estatales al Congreso. En un segundo nivel, confiere dicha tarea a una agencia en particular (órgano externo), llámese Contaduría, Auditoría o Tribunal, quien es el árbitro *de facto*.

En México, el debate acerca de la titularidad del control en ese primer nivel sigue presentado tensiones y problemas entre legislativo y ejecutivo. La pregunta queda abierta: ¿bajo qué circunstancias el Congreso cede el control a una agencia (OFS), o tolera la injerencia del ejecutivo en el proceso de fiscalización superior?

El capítulo se divide en tres grandes apartados. En el primero de ellos exponemos una serie de condiciones acerca de las facultades legislativas del ejecutivo y del Congreso, observando los incentivos que pueden llevarlos al consenso o al conflicto específicamente cuando se trata de un ordenamiento jurídico regulatorio. En el segundo, plateamos los argumentos por lo cuales las leyes y reglamentos que definen las características de la fiscalización superior son un poder estatutario. En el tercero exponemos el diseño institucional de los órganos e fiscalización que existen en nuestro país, a partir de los casos federales que han sido el modelo para los estados de la República: la Contaduría Mayor de Hacienda y la Auditoría Superior de la Federación.

2.1 El diseño de las leyes: entre el consenso y el conflicto.

El diseño de las leyes es un acto de deliberación colectiva, donde la voluntad individual de los actores queda subsumida por el consenso. En los sistemas presidenciales, tanto el ejecutivo como el legislativo tienen facultades para legislar.

De acuerdo con Shugar y Carey (1992) y Mainwaring y Shugart (1997), el balance entre éstos se define con base en a) los poderes legislativos del ejecutivo; b) los poderes ejecutivos de la legislatura; y c) los poderes partidarios del ejecutivo. Los poderes legislativos del presidente se concentran en la proposición de iniciativas de ley, la promoción de decretos y su facultad para vetar. Dada la experiencia de los gobiernos latinoamericanos, se asume que cuando el presidente tiene fuertes poderes, el papel del congreso se reduce a un mero testigo. Cuando se presentan situaciones donde el ejecutivo no controla al congreso, aumenta su capacidad para cumplir con su función legislativa.

A diferencia del ejecutivo, legislar es función sustantiva del congreso, esto es, crear leyes, códigos, instrumentos y procedimientos que regulan los ámbitos público y privado. La facultad legisladora y la administrativa son complementarias en el control del ejecutivo. Operativamente, dependen de aspectos como la calidad de la información, la experiencias de los miembros, el acceso de los legisladores a distintas áreas de la política pública, la acumulación del poder personal o de partido, así como el tipo y la cantidad de temas sobre los cuales debe establecerse una legislación (Krehbiel 1992; McCubbins y Sullivan 1987; Shepsle y Weingast 1987; Weingast y Marshall 1988). Ni el ejecutivo ni el Congreso son neutrales. Cada uno de ellos posee un conjunto de incentivos.

A) Incentivos del ejecutivo en el proceso legislativo

De acuerdo con Shugart y Carey (1998), Morgenstern y Cox (2001), los poderes legislativos del presidente se dividen en proactivos y reactivos. Unos facultan al ejecutivo para producir cambios en la legislación o en la legislatura, que el

congreso por sí mismo no iniciaría. Otros permiten al titular del gobierno prevenir cambios promovidos por la legislatura, poniendo un candado para que no ocurran. Los primeros son decretos y la agenda legislativa, lo segundos se concentran en el veto, parcial o absoluto.

De lo anterior se desprende que los incentivos para legislar responden a una serie de circunstancias que vale la pena enlistar:

1. La concentración del poder político en un solo partido, escenario en el cual no existen divergencias ni conflicto de intereses.
2. La existencia de atribuciones del ejecutivo sobre el legislativo, de tal manera que pueda imponer sanciones sobre los legisladores o el congreso como un todo.
3. La ausencia de una mayoría parlamentaria que apruebe las iniciativas del ejecutivo.
4. La vaguedad implícita en la constitución para que el ejecutivo pueda imponer decretos o vetos de manera discrecional.
5. La ausencia de un sistema de rendición de cuentas que haga responsable al ejecutivo por el contenido y la ejecución de sus iniciativas.

En su vida moderna, el Congreso mexicano había estado dominado por el ejecutivo. "En detrimento de sus poderes constitucionales, en la época posrevolucionaria, el Congreso mexicano aparece como una institución subordinada. La debilidad y subordinación son patentes cuando se esperan acciones de los congresistas. El Congreso ha tenido un pobre desempeño legislativo. No sólo hay una falta de iniciativas sino que además no juega ningún papel en enmendar las iniciativas propuestas por el ejecutivo" (Casar, 2002:5.)

Carpizo resalta que las facultades legislativas del presidente están determinadas por la constitución, las leyes ordinarias y el sistema político (1973:82).

Por ejemplo, sus facultades constitucionales son la iniciativa, promulgación y ejecución de las leyes; las leyes ordinarias le otorgan su intervención en organismos descentralizados, empresas de participación estatal y la designación de titulares de las dependencias; finalmente, su papel como jefe del PRI, la

designación del sucesor y de los gobernadores hacen que los poderes legislativos se refuercen con los poderes partidarios, de tal manera que las decisiones son el resultado de una imposición particular y unidireccional (Casar, 1997).

B) Incentivos del Congreso en el proceso legislativo

La regla de decisión mayoritaria que es adoptada por los poderes legislativos de los países democráticos tiene como función estabilizar la influencia de las decisiones y los resultados del proceso deliberativo.

La estabilización también se debe a la presencia de partidos fuertes y cohesionados. Los líderes de los partidos se encargan de “administrar” los intereses de sus militantes, su inclusión en los contenidos de las agendas legislativas pero además que se distribuyan recursos institucionales a sus integrantes (Aldrich 1995b; Cooper y Brady 1981; Cox y McCubbins 1993, 1995). La forma en cómo los partidos inciden en la creación o en el cambio de las leyes, es decir, en la redefinición de las reglas es un aspecto de especial significado en los estudios legislativos. Sin embargo, pocos logran explicar cómo ocurren, qué los motiva y cuáles son los factores que determinan el éxito de su implementación.

Aunque los análisis son escasos, pueden distinguirse dos líneas. A la primera la hemos denominado la *función legislativa autointeresada* y se caracteriza básicamente por un conflicto entre el comité y el partido. La función legislativa está condicionada por la conducta estratégica de los legisladores. A la segunda, la hemos denominado *función legislativa colectiva* y estudia los problemas de acción colectiva en la deliberación de una ley, a causa de las reglas internas y de los arreglos que definen a la propia institución.

Ambas perspectivas suponen la preexistencia de reglas que son predictores de nuevas reglas. Estos dos enfoques pueden llegar a conclusiones contradictorias toda vez que sus unidades de análisis son distintas. La función legislativa autointeresada señala que las preferencias individuales de los legisladores frente

responden a eventos externos que implican cambios. Desde esta perspectiva, el legislador realiza un cálculo racional y decide que las reglas deben responder y adaptarse a un nuevo entorno donde él controla el sentido de los cambios.

En contraste, desde la perspectiva colectiva, la toma de decisiones no es simplemente un agregado de preferencias individuales y es incapaz de anticipar el cambio. La legislación que se produce o se modifica depende del apoyo colectivo de los congresistas y se mantiene vigente hasta que una nueva mayoría decida instrumentar otro contenido y diseño jurídico.

Nuestro trabajo de investigación se guía por esta segunda perspectiva pues entendemos que las leyes, códigos, instrumentos y procedimientos que comprenden la función legislativa son complejos y rígidos. En muchas ocasiones, no se afectan de un modo sencillo por el entorno exterior y el cambio en la ley es producto de un largo proceso de presión y cabildeo (March y Olsen 1989).

La regla de mayoría es importante para entender que el diseño de las leyes casi siempre está bajo el poder de los miembros del partido mayoritario. En tanto su orientación y prioridades se mantengan constantes, las leyes e incluso las políticas públicas tenderán a ser estables. El surgimiento de nuevas mayorías puede alterar las reglas al interior del congreso y, simultáneamente, la función legislativa. Como resultado, se facilita la idea del cambio al interior de la agenda parlamentaria.

La forma en cómo ocurre la reconfiguración política, es decir, el surgimiento de nuevas mayorías o el debilitamiento de la vieja coalición mayoritaria, debe analizarse con mayor precisión.

En cuanto a las reglas internas, su transformación determina la posibilidad de cualquier reajuste interno en el corto y largo plazo. Como el congreso tiene la facultad constitucional para hacer sus propios ordenamientos, los legisladores pueden calcular y decidir sobre ellas a efecto de preservar sus intereses personales.

Puede ocurrir que las reglas por sí mismas sean el problema, ya sea que generen situaciones de desproporcionalidad: subrepresentación de una minoría

que se queda sin capacidad para decidir, o la sobrerrepresentación de un grupo parlamentario cuyas preferencias sobre la legislación se mantienen dominantes por una causa numérica y no profesional, política o ética. Si las preferencias de los legisladores son excluidas o ignoradas, la redistribución de las fuerzas políticas es la única vía para generar un cambio en el status quo.

Debe tomarse en cuenta que alterar las reglas tiene costos internos. El cambio en las leyes produce resultados de suma cero: la enmienda de una iniciativa, su rechazo o su aprobación generan una situación de perdedores y ganadores

La función legislativa va más allá de este escenario. La elaboración de leyes o su reforma a menudo generan oposiciones por parte de los legisladores, electores o los grupos de interés. La aprobación de una nueva legislación implica incertidumbre en la medida en que lleva implícitos nuevas estructuras o procedimientos. El riesgo, incertidumbre y oposición están asociados a costos mayores.

Hay tres dimensiones que fomentan o restringen la función legislativa. La primera se orienta por una lógica electoral. Desde la perspectiva individualista de los legisladores se establece que la "conexión electoral" es el factor dominante que genera nuevas leyes (Aldrich, 1995). Aunque los miembros tengan distintas metas y ambiciones, la calidad de las leyes se circunscribe a su interés por la reelección (Mayhew, 1974).

Las condiciones de su reelección son la clave para comprender el comportamiento y las acciones al interior del congreso. Si una iniciativa de ley tiene implicaciones electorales para la mayoría de los legisladores, probablemente sea aprobada. La conexión electoral se sostiene sobre la base de fuertes incentivos para los miembros del congreso al modo de recompensa o castigo. La implementación de nuevas leyes genera apoyo suficiente durante los periodos de crisis nacionales, transiciones políticas, etcétera. En este contexto se generan múltiples demandas por un cambio político profundo que redefina las reglas del juego. Aunque en México no existe la reelección de los legisladores, lo cierto es que sus partidos políticos sí pueden hacerlo. Además de ello, cada vez más esta forma *sui generis* de conexión electoral ha hecho que, si un legislador

aspira a un cargo político superior, mantenga contacto con el electorado, a través de la gestión social.

La segunda dimensión es de tipo partidista. Esta se define en función de los partidos políticos mayoritarios, incluyendo aspectos como su presencia y desempeño electoral, organización, participación en el gobierno y acciones en el congreso. Algunos estudios concluyen que la influencia legislativa de los partidos es limitada, en particular por la homogeneidad de los intereses de los miembros de una misma organización frente a los intereses de otros partidos, (Aldrich 1995a; Cooper y Brady 1981; Cooper, Brady y Hurley 1977).

La influencia del partido en las leyes está muy relacionada con la dimensión electoral. Cuando el nivel de acuerdo entre los miembros de cada partido es alto y las diferencias entre ellos son marcadas, la cohesión del partido mayoritario debe ser suficiente para garantizar resultados colectivos (Binder, 1997). Este partido puede fortalecer su coalición como gobierno distribuyendo en forma estratégica posiciones o recursos institucionales (Cox y McCubbins 1993). Incluso, puede proponer cambios en la legislación vigente, particularmente si ha de usarla en contra del partido minoritario para impedir que sea propuesta una agenda alternativa (Binder, 1997). A menudo, los cambios producen una reacción defensiva lo cual sugiere que, los incentivos partidarios de la función legislativa, puedan afectarse debido al tamaño y cohesión del partido mayoritario o al activismo del minoritario.

En principio, el partido mayoritario posee el tamaño, la organización formal y el interés político para modificar la legislación. Para lograrlo, debe convencer a sus legisladores que los cambios garantizarán los resultados de política pública preferidos..

Históricamente, la delegación de poder a los líderes partidistas ha sido discreta. Cuando en el congreso los líderes juegan un papel importante se debe a factores externos o a las habilidades de estos actores y no al diseño institucional (Canon 1992; Jones 1968). Un segundo aspecto se debe a la disputa que entre las fracciones partidarias ocurre en el proceso legislativo. Las leyes pueden incrementar el liderazgo o el control de un partido en el congreso.

En este proceso, los partidos mayoritarios y los comités son a menudo oponentes en un juego de suma cero: cuando uno incrementa su poder, el otro lo pierde (Weingast y Marshall 1988; Gilligan y Krehbiel 1995).

En resumen, cualquier cambio en las leyes o en los procedimientos formales por causa de consideraciones partidistas pueden ser significativos en el tiempo, porque también tienen un impacto electoral. (En el tercer apartado explicamos cómo a causa de la dimensión partidista, en el Congreso se diseña una estructura organizacional *ad hoc* para que se mantenga la hegemonía del PRI).

La tercera dimensión se orienta hacia el análisis de los conflictos que surgen en la vida interna del congreso. Entre otros están la percepción de sus integrantes sobre su capacidad de acción colectiva, la evaluación sobre su desempeño y el mantenimiento de su influencia. Algunos de estos factores también tienen una implicación electoral, pero sobretodo impactan en el poder político del congreso como un actor unitario.

Por ejemplo, la ausencia de liderazgo en el parlamento tiene altos costos para la función legislativa. El liderazgo garantiza, entre otras cosas, la coordinación necesaria para la resolución de temas de la agenda parlamentaria. Sin embargo, los grupos y miembros excluidos de estas posiciones esperan que nuevas reglas le permitan acceder al poder. Por el contrario, el resultado de la fragmentación organizativa sienta el inmovilismo en la producción legislativa.

March y Olsen (1989) señalan que las decisiones sobre la elección institucional pueden ser evaluadas por su simbolismo y por el efecto de sus resultados. Así, de acuerdo con los autores, si los políticos apoyan la transformación en las leyes y las instituciones dan la impresión de “planear, pensar, analizar y sistematizar el uso de información” y rendir cuentas por los “intereses correctos” (1989, 50).

En ocasiones se espera que las presiones validen la estabilidad y la continuidad de las instituciones y minimicen la posibilidad de un cambio institucional a través de la ley. Mientras que una mayoría simple se requiere para instrumentar cambios en la Cámara Baja, una ley federal necesita de una reorganización jurisdiccional.

Las tres dimensiones no son excluyentes, sino que sirven como construcciones analíticas para evidenciar donde hay interacción o traslapes. Estas perspectivas pueden capturar el rango de intereses y presiones que influyen en la función legislativa y de control. Nuestro estudio evalúa el peso relativo de las condiciones determinadas por la presencia e los partidos políticos y de los intereses entre los actores el legislativo y ejecutivo.

2.2. La ley como un poder estatutario

Las reglas, dicen Huber y Shipan “son mecanismos para determinar la política”, de ahí que “el lenguaje de estos estatutos juega un papel fundamental en el proceso de diseño de las políticas” (2003:1).

Para estos autores, los estatutos son *guías para la construcción de las políticas*, contienen instrucciones para la burocracia, los ministros, jueces y otros actores que crean, implementan o fortalecen una política (2003:44). En este nivel se encuentra el ordenamiento que funda el sistema de fiscalización superior.

Para entender por qué el contenido de un estatuto es un asunto jurídico y político primeramente debemos señalar qué es una norma. Para nuestros propósitos, nos parece adecuada la definición de Kart Larenz, para quien es una regla “que pretende que aquellos a quienes se dirigen se comporten de acuerdo a ellas” (2001:242).

La mayor parte de las normas jurídicas son de conducta para los ciudadanos y de decisión para los tribunales y órganos administrativos. Para hacerse efectiva, “la norma debe tener una pretensión de validez, es decir, el sentido a ella correspondiente de ser una exigencia vinculante de comportamiento o de ser una pauta vinculante de enjuiciamiento; en segundo lugar su pretensión de tener validez no sólo precisamente para un caso determinado sino par todos los casos de ‘tal clase’ dentro de su ámbito espacial y temporal de validez” (ibidem).

Manuel Atienza señala que las normas no se califican como falsas o verdaderas, pero pueden analizarse en esos términos las proposiciones normativas que de

ellas emanar (2001:64). Para este propósito, se debe revisar el lenguaje de estas proposiciones a efecto de determinar “las relaciones entre los signos y los usuarios entre sí” (ibidem).

Por ejemplo, la forma lingüística de las leyes de fiscalización superior es de una naturaleza directiva que busca incidir en el comportamiento de las personas e instituciones a las que se dirige. Así, el contenido de este ordenamiento es una proposición jurídica en la cual se enuncia como fin principal, la supervisión en el ejercicio y funcionamiento de los recursos públicos programados por el estado, ponderando criterios de eficiencia, eficacia, racionalidad, equidad y transparencia. A su vez, dicha proposición enuncia las acciones propias a la fiscalización superior tales como la integración de la cuenta pública, su evaluación, revisión y publicación.

Este ordenamiento jurídico prescribe quiénes son los sujetos involucrados en la consecución de los fines de la norma. Se define que la fiscalización superior es “el proceso mediante el cual la autoridad vigila el uso de los recursos públicos (económicos, humanos y materiales). Es la acción por la que se evalúan y revisan las acciones del gobierno considerando su veracidad, racionalidad y el apego a la ley. Es también la revisión del eficiente y eficaz funcionamiento de la planeación, organización y ejecución de la administración pública (Artega, 2003:34).

En cuanto a los destinatarios de la fiscalización superior se encuentran los entes públicos; los órganos fiscalizadores y el poder legislativo. Un análisis más específico de las prescripciones que supone la norma puede apearse a los criterios de Von Wright (1970):¹

1 El carácter, califica determinadas acciones como obligatorias, prohibidas, permitidas o facultativas. El Contenido señala las acciones afectas por dicho carácter. La condición de aplicación expresa las circunstancias que han de presentarse para que se defina el carácter. La autoridad es el individuo u órgano que dictan la norma. El sujeto normativo es el destinatario de la norma. La ocasión es ubica la localización espacio-temporal en que debe cumplirse. La promulgación consiste en la expresión de la norma por medio de algún lenguaje. Finalmente, la sanción es la amenaza de un perjuicio en caso de que nos se cumpla su contenido

TABLA 2.1. CARACTERÍSTICAS PRESCRIPTIVAS DEL ORDEN JURÍDICO DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR

CARÁCTER	Obliga a la evaluación y revisión de las acciones de gobierno en materia de ejercicio y desempeño de los recursos del Estado.
CONTENIDO	Prohíbe el uso ineficiente, irracional, discrecional y arbitrario de los recursos públicos.
CONDICIÓN DE APLICACIÓN	Legitimidad, fundamentación, autonomía, independiacia, transparencia
AUTORIDAD	Poder legislativo
SUJETO NORMATIVO	Entes de Fiscalización Superior (EFS) y entes públicos y privados.
OCASIÓN	Promulgación de la ley (27 de diciembre de 200)
PROMULGACIÓN	Texto jurídico (Constitución Política, Ley Orgánica y Reglamento Interior).
SANCIÓN	Amonestación, fincamiento de responsabilidades

El grado de detalle con el que están expresadas estas características precisa las acciones del EFS, de ahí que este poder estatutario actúe como una restricción respecto a lo que el órgano fiscalizador puede o no hacer. Aquí reside el fin y la jerarquía reguladora de la norma. Cuando los legisladores —y en ocasiones el ejecutivo— aprueban la redacción de la ley, es precisamente esa intención reguladora, las repercusiones socio-políticas y la “tendencia” total de la ley (Larenz, 2001:326).

De acuerdo con Bawn (1997), el control estatutario implica un acuerdo entre distintos actores. Los controles estatutarios posibilitan al Congreso para que diseñe la estructura de la agencia y el proceso de tal manera que se favorezca a un grupo por encima de otros. Dice Bawn “mientras la supervisión ocurre de manera posterior, los controles estatutarios son establecidos antes de que la agencia actúe”. (102)

Por este motivo, el poder estatutario y el control van juntos pues su orientación depende del contorno político, la posición de su partido en el Congreso y los ámbitos sobre los cuales tenga jurisdicción. Insistimos en que los poderes estatutarios son mecanismos que resultan de la acción colectiva, pero al mismo

tiempo estructuran la decisión colectiva. Por un lado, son el resultado de arreglos internos en una legislatura (reglas de decisión, división del trabajo en comisiones, composición numérica, etcétera). Por otro lado, condicionan en una forma no neutral los resultados de política pública. Los actores que inciden en el contenido de los poderes estatutarios tendrán la capacidad de orientar los resultados y la valoración de éstos.

En ese sentido, la creación de los poderes estatutarios es un acto deliberado, con preferencias particulares y con una dirección específica. En el siguiente apartado observaremos la construcción de las instituciones de fiscalización superior como un acto deliberado que responde a circunstancias e intereses políticos.

2.3. Dos poderes estatutarios: Contaduría Mayor de Hacienda y la Auditoría Superior de la Federación.

En este apartado, desarrollamos una comparación de los poderes estatutarios que tienen los órganos de fiscalización superior federales debido a que sirven como modelos para los gobiernos subnacionales. Revisamos la Contaduría Mayor de Hacienda -institución antecesora- y la actual Auditoría Superior de la Federación. Nuestro marco de análisis distingue los fundamentos de los procedimientos.² Los primeros son pautas generales de valoración que definen lo que la fiscalización superior *debe ser*. Para ello, sustentan, justifican y dotan de contenido jurídico a los ideales del control y supervisión de los aspectos contables y financieros del Estado, lo cual da sentido a la regulación *per se*.

Los segundos precisan cómo debe aplicarse la norma en su dimensión técnica-jurídica. Los procedimientos de la fiscalización superior “deben estar basados en el reconocimiento de estándares de rendición de cuentas y señalar la metodología para operaciones específicas” (Alen y Tomassi, 2001:202). De acuerdo con estos autores, un sistema adecuado de auditoría superior debe:

² Nuestra discusión acerca de los fundamentos y procedimientos se amplía en los capítulos cuatro y cinco.

- Definir y archivar las transacciones de los gastos e ingresos.
- Establecer un conjunto de clasificaciones de gastos de acuerdo con parámetros económicos.
- Creación y calendarización de reportes financieros.
- Informes de operaciones, remisiones y deuda.
- Un sistema adecuado del uso de las apropiaciones en cada etapa del ciclo que comprende el ejercicio del presupuesto (integración, verificación y pagos).
- Transparencia en los reportes de las transacciones.
- Precisión de las políticas de la fiscalización, enfatizando que los reportes financieros deben proporcionar información suficiente y detallada que permita su correcta interpretación y revisión. (p. 303 y ss).

En los dos siguientes apartados exponemos los principales fundamentos y procedimientos que sostienen los dos modelos predominantes de órgano de fiscalización, la Contaduría y la Auditoría.

2.3.1. La Contaduría Mayor de Hacienda

El 29 de diciembre de 1979, se expide la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (LOCMH) y el Reglamento Interno de la misma. Por lo que se refiere a los fundamentos, se indica que es el “Órgano técnico de la Cámara de Diputados encargado de revisar la Cuenta Pública del gobierno federal y del departamento del Distrito Federal”. Su objetivo es “revisar y examinar los ingresos y egresos públicos y fiscalizar a quienes intervienen en ellos”. De esta manera, la CMH queda facultada para supervisar a los tres poderes de la federación, así como a entes del sector privado:

-Sector Público

- Poder legislativo

- Poder Judicial
- Poder ejecutivo
- Presidencia de la República
- Secretarías de Estado, departamentos administrativos y PGR.
- Organismos descentralizados
- Empresas de participación estatal mayoritaria
- Fideicomisos Públicos

- Sector Privado

- Empresas que establecen contratos con el gobierno
- Empresas y organizaciones que reciben subsidios gubernamentales. (Ugalde, 2000:52).

La LOCOMH, en su artículo tercero especifica que éste órgano le compete:

- Verificar si las entidades comprendidas en la cuenta pública realizaron sus operaciones, en lo general y en lo particular, conforme a las leyes de ingresos y egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, y cumplieron con las disposiciones respectivas de las leyes General de Deuda Pública, Orgánica de la Administración Pública Federal y demás ordenamientos y leyes aplicables.
- Ordenar visitas, inspecciones, practicar auditorías, solicitar informes, revisar libros y documentos para comprobar si la recaudación de los ingresos se realizó de conformidad con las leyes aplicables.
- Elaborar y rendir a la Comisión de Presupuesto y Cuenta de la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Vigilancia, el Informe Previo (dentro de los 10 días primeros del mes de noviembre siguiente a la presentación de la Cuenta Pública del gobierno federal) y el Informe sobre el Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública del gobierno federal y del Distrito Federal, en los primeros días del mes de septiembre del año siguiente al su recepción.
- Fiscalizar los subsidios concedidos por el gobierno federal y verificar su aplicación al objeto autorizado. En el caso de los municipios, el gobierno de la entidad se hará cargo de la fiscalización de los subsidios.

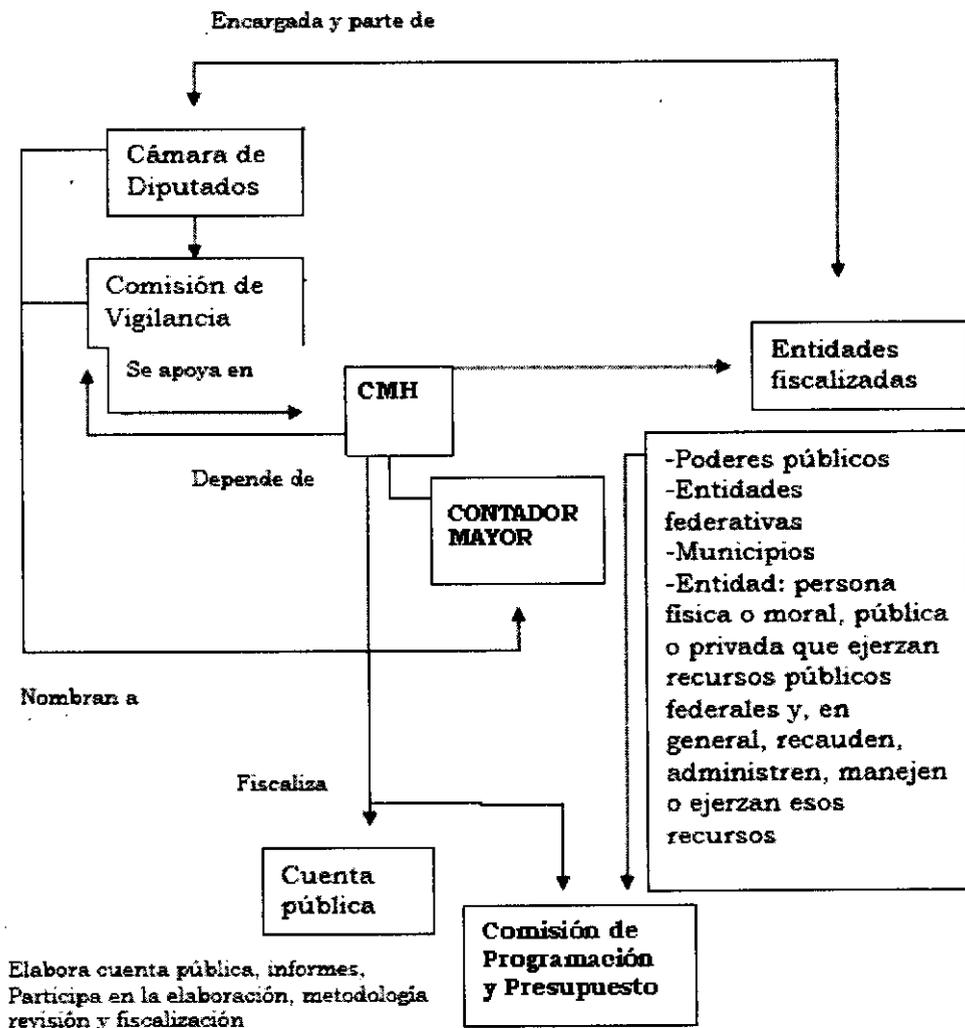
- Solicitar a los auditores externos de las entidades copias de los informes o dictámenes de las auditorías por ellos practicadas y las aclaraciones pertinentes
- Coordinarse en términos de la ley con la Secretaría de Programación y Presupuesto con el fin de uniformar las normas, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad y las normas de auditoría gubernamentales y de archivo contable de los libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y del gasto público.
- Fijar las normas, procedimientos y métodos para la revisión de la cuenta pública del gobierno federal y del Departamento del Distrito Federal.
- Proponer ante las autoridades el fincamiento de responsabilidades.

La Constitución y la LOCMH definen una relación dependiente y sin autonomía, cuyos actos están condicionados por la Cámara de Diputados a través de la Comisión de Vigilancia. La relación entre poderes puede observarse de la siguiente forma (Véase Diagrama 2.1). Esta relación es de absoluta dependencia pues la Comisión de Vigilancia tiene facultades para revisar el presupuesto anual de la CMH, emite su Reglamento, ordena la conducción de auditorías y visitas domiciliarias, propone al Contador Mayor, resuelve las controversias que surjan en el seno de este organismo y ordena acciones correctivas si lo amerita el asunto (Artículo 16 LOCMH). (Véase Diagrama 2.2.)

De acuerdo con Ugalde (2000:70), el problema con la Comisión reside en un desempeño marginal para denunciar anomalías y corrupción pues carece, entre otras cosas, de recursos humanos y financieros. Además de ello, el Contralor permanece por ocho años en el cargo, a menos que la Comisión decida removerlo.

Ugalde refiere también que la ausencia de un servicio civil hace que los contadores mayores carezcan de la experiencia necesaria para áreas financieras o de fiscalización. Además de ello, algunos de los titulares deben el cargo al ejecutivo, otros sólo permanecen tres años y otros más lo utilizan para ascender a otras posiciones políticas con mayor capacidad de incidencia en el partido hegemónico y en la administración pública federal.

2.1. DIAGRAMA DE LA RELACIÓN DE LA CMH Y LOS PODERES FEDERALES

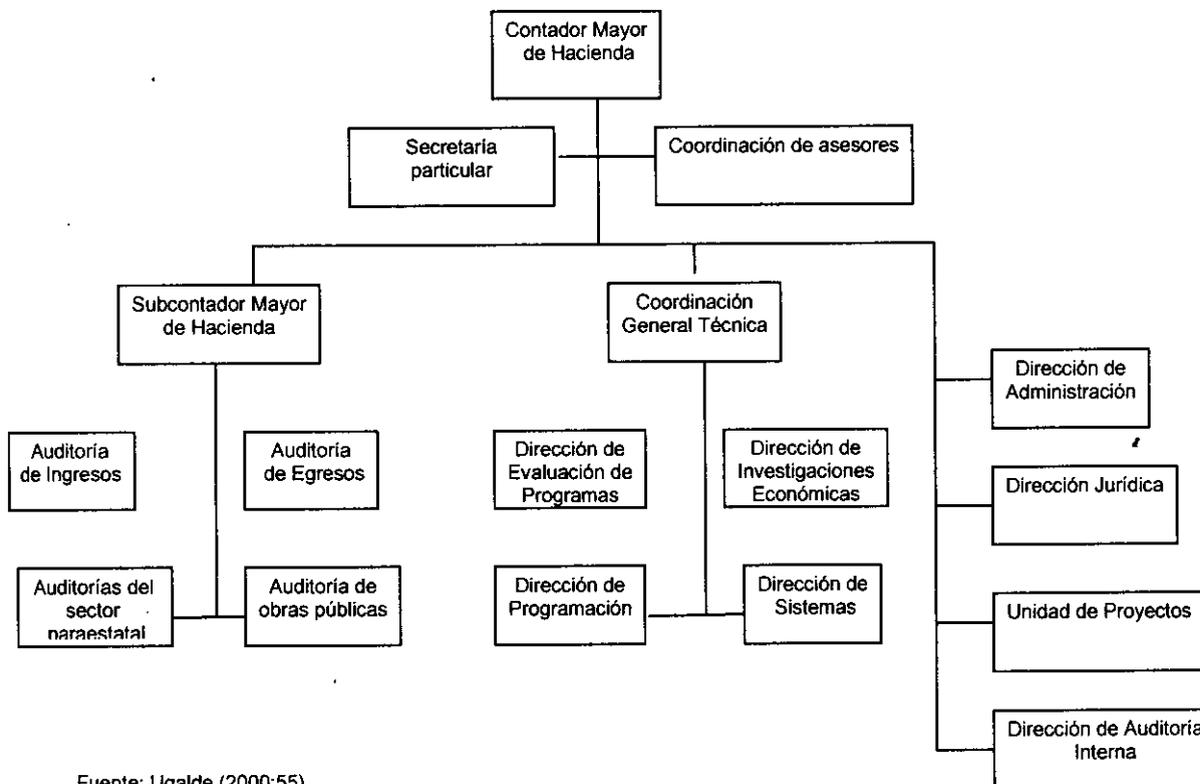


Fuente: Elaboración propia con base en Figueroa (2005)

Por lo que respecta a los procedimientos, es decir, la forma en que la CMH debe realizar la revisión de la cuenta pública, el proceso de fiscalización dura 15 meses. (Ugalde, 2000:57). Esta se entrega a la CMH por medio de la Comisión de Programación y Presupuesto (10 de junio del año siguiente a la finalización del periodo fiscal). Como ya se refirió, la CMH est  facultada para auditar, compilar documentos y realizar vistas domiciliaras. El tipo de auditorías que puede efectuar son financieras, de sistemas, de legalidad, de normatividad de

obras públicas, de obras públicas, de evaluación de programas, especiales e integrales.

2.2. DIAGRAMA DE LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DE LA CMH



Fuente: Ugalde (2000:55)

La investigación genera un informe previo que expresa comentarios generales acerca del estado de la cuenta pública en función de los parámetros de la contabilidad gubernamental, gestión financiera, ajuste de los gastos según las leyes presupuestales, las metas de los programas aprobados, transferencias, inversión, erogaciones y desviaciones.

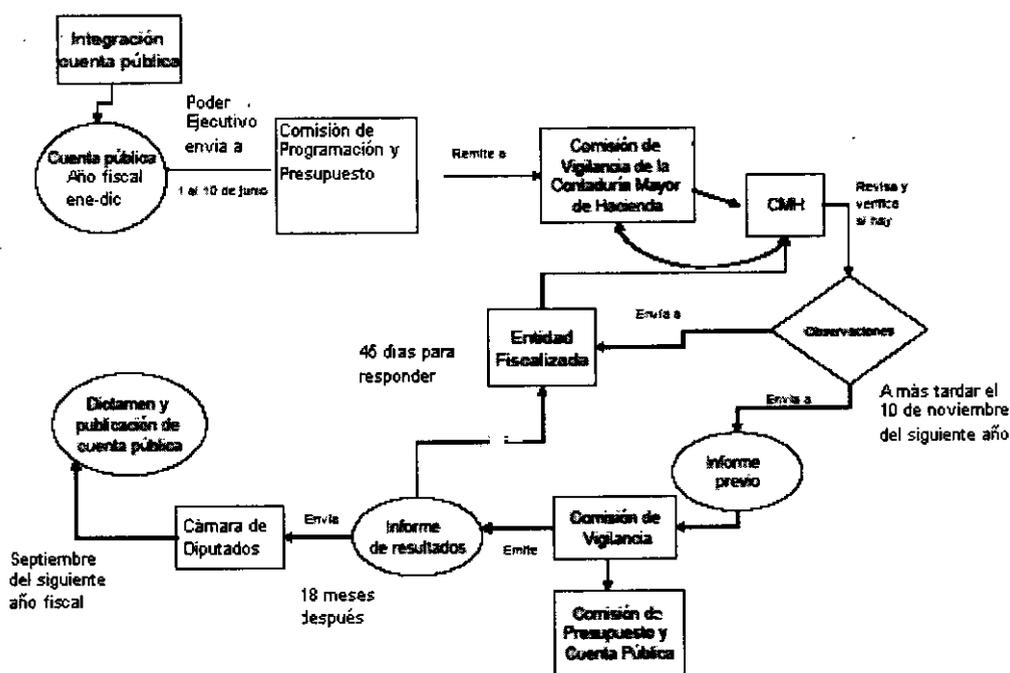
Luego de las indagatorias, redacta un documento titulado *Informe de Resultados de la Cuenta Pública* y lo entrega el 10 de septiembre del año siguiente, es decir, dos años después (Véase Diagrama 2.3). En este expone las conclusiones de las investigaciones.

La CMH no tiene la capacidad para poner ninguna medida punitiva, únicamente puede sugerir sanciones y recomendaciones.

En su calidad de poderes estatutarios, tanto los fundamentos como los procedimientos, establecen que el control está depositado no en la CMH sino en la Cámara de Diputados. Es esta quien define las atribuciones del órgano, elige o remueve al contador mayor, programa su presupuesto y ordena acciones correctivas.

La estructura política de un gobierno unificado –hegemónico- explica el diseño institucional acotado de la CMH. La Contaduría entra en funciones el 29 de septiembre de 1978, con la publicación de su ley orgánica. En ese momento y hasta 1997, el PRI tiene la mayoría calificada en el Congreso. Su diseño institucional garantiza que el Revolucionario Institucional no pierda su condición de partido dominante.

2.3. DIAGRAMA DEL PROCESO DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA CMH



Fuente: Elaboración propia con base en Figueroa (2005)

El Congreso es una institución que se subdivide en comisiones y comités especializados. Hasta 1997, los principales órganos deliberativos del Congreso están presididos por priistas. En el pleno, la máxima autoridad parlamentaria, el

PRI tiene las dos terceras partes. Luego del pleno, el siguiente órgano en importancia es la Gran Comisión, la cual se integra con los diputados de aquel partido mayoritario, así como por los coordinadores de las diputaciones estatales de mayoría relativa (MR), dos diputados de cada una de las circunscripciones plurinominales, más el líder de la fracción parlamentaria y los miembros que considere.

Este partido también es el principal decisor en la asignación de comisiones. Además, dado que la representación numérica es ventajosa en el pleno, también lo es al interior de las comisiones y comités. Aunque en su vida moderna, el Congreso ha variado en el número de éstos “la creación de nuevas comisiones es la respuesta de la mayoría gobernante del PRI para contener la presión por incrementar el tamaño de las comisiones y mantener el sistema” (Nacif: 2000, 38).

Desde distintas corrientes, nuestras discusiones teóricas coinciden en señalar que en una situación de estructura política unificada hay pocos incentivos para supervisar y controlar al gobierno. Puede inferirse que en los años del partido hegemónico, la composición partidaria de la Comisión de Vigilancia también es controlada por el PRI y, siendo el ejecutivo líder de partido y jefe de gobierno, no hay duda que el diseño e implementación de un sistema de fiscalización superior están limitados por lo político.

El entorno donde surge la Auditoría Superior de la Federación es distinto. Los cambios en la composición del Congreso conllevan modificaciones en las reglas formales e informales de sus principales órganos de gobierno pues fragmentan el poder concentrado en el PRI. En un congreso sin una mayoría absoluta, los partidos de oposición promueven una serie de cambios con el propósito de descentralizar las decisiones al interior de la asamblea. Destacan la desaparición de la Gran Comisión y su sustitución por la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, con una presidencia rotativa de seis meses para cada partido político; asimismo se crea la Junta de Coordinación Política para construir acuerdos a través de los coordinadores de los grupos parlamentarios;

se crean una serie de áreas auxiliares como Servicios Parlamentarios y Servicios Administrativos y Financieros.

En resumen, el objetivo de estas disposiciones es que, en el mediano plazo la Cámara pueda disponer de un equipo especializado en los asuntos parlamentarios, independientemente del tránsito de diputados y sus partidos. Durante la Legislatura VII, el resultado más importante de la serie de cambios promovidos al interior del Congreso tiene que ver con el diseño de mecanismos para evitar que un partido político asuma la dirección y control de las áreas decisoras.

Como refiere Ackerman en su tesis doctoral, la pluralidad política que experimenta el Congreso desde 1997, ha producido una institución empoderada (2005), donde este poder estatutario ha pasado al propio órgano de fiscalización. ¿Qué pasa en los congresos estatales? De una manera lenta, la mayoría de ellas se han adecuado a los cambios estructurales que se han implementado en el congreso federal. De acuerdo con datos de Sara B. Orta, de las 32 asambleas locales, siete tiene una nueva ley orgánica en la que desaparece la Gran Comisión; otras 22 lo han reformado y hasta el 2003, cinco no realizaron modificaciones: Durango, Coahuila, Sonora, Yucatán e Hidalgo (2003:32-25). Poco más de la mitad han implementado un servicio profesional de carrera que regula la contratación del personal a efecto de hacerlo imparcial. Otros más han incrementado el número de comisiones y los integrantes de éstas. Sin embargo, pocos congresos operan como verdaderos contrapesos, debido al control partidario.

2.3.2. La Auditoría Superior de la Federación

La Ley de Fiscalización Superior que da origen a la Auditoría Superior de la Federación es reflejo de la pluralidad política porque es el resultado de un largo proceso deliberativo entre el presidente y los partidos de oposición con representación en el Congreso, PAN y PRD. Esta ley se publica el 27 de

diciembre del 2000, pero la Auditoría empieza sus funciones el 1 de enero del 2001.³

En un recuento de su propia historia, la Auditoría Superior reconoce que “el tema de la fiscalización superior en México tomó destacada importancia y, fue durante la LVII legislatura, particularmente trascendente continuar, bajo su responsabilidad, los trabajos previos de la construcción de una nueva y fortalecida entidad de fiscalización superior, dando cuenta de ese ordenamiento fundamentales que constituyen una revolución legislativa y que son, hoy en día, el cuerpo de la fiscalización del siglo XXI en nuestro país: las reformas constitucionales de los artículos 73, 74, 78 y 79 de julio de 1999 y la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, de diciembre de 2000”.

Agrega que “la finalidad de las reformas propuestas tuvo como premisa principal buscar instrumentos más efectivos de fiscalización del uso honesto y eficiente de los recursos federales, a través de una entidad de fiscalización superior que, como órgano adscrito a la Cámara de Diputados, contara con atribuciones específicas en materia presupuestaria y de control gubernamental”.

Por lo que se refiere a los fundamentos, el artículo 79 de la Constitución Política establece que “la entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley”.

Por su parte, el artículo quinto de la LFS precisa que la fiscalización superior “se ejerce de manera posterior a la gestión financiera, tiene carácter externo y por lo tanto se lleva a cabo de manera independiente y autónoma de cualquier otra forma de control o fiscalización interna de los Poderes de la Unión y de los entes

3 Ackerman presenta un excelente recuento el proceso de creación de la ASF. Originalmente, la iniciativa de ley es propuesta por el presidente Ernesto Zedillo en 1995. De acuerdo con Ackerman “el presidente no estaba particularmente interesado en crear una institución autónoma” porque el contador era propuesto por éste y aprobado por el Congreso sin la necesidad de una mayoría calificada. Más adelante, el PAN propone una ley que le da atribuciones en todos los ámbitos de la administración pública y la facultad para establecer sanciones penales. En 1997, el PRD presenta otra iniciativa en la cual establece que el organismo puede evaluar las políticas gubernamentales encaminadas a resolver los problemas socioeconómicos.

públicos federales”. En el artículo 14, se define el objeto de la ASF que es determinar los siguientes aspectos:

- I. Si los programas y su ejecución se ajustan a los términos y montos aprobados;
- II. Si las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, se ajustan o corresponden a los conceptos y a las partidas respectivas;
- III. El desempeño, eficiencia, eficacia y economía, en el cumplimiento de los programas con base en los indicadores aprobados en el presupuesto;
- IV. Si los recursos provenientes de financiamiento se obtuvieron en los términos autorizados y se aplicaron con la periodicidad y forma establecidas por las leyes, y si se cumplieron los compromisos adquiridos en los actos respectivos;
- V. En forma posterior a la conclusión de los procesos correspondientes, el resultado de la gestión financiera de los Poderes de la Unión y los entes públicos federales;
- VI. Si en la gestión financiera se cumple con las leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones aplicables en materia de sistemas de registro y contabilidad gubernamental; contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles; almacenes y demás activos y recursos materiales;
- VII. Si la recaudación, administración, manejo y aplicación de recursos federales, y si los actos, contratos, convenios, concesiones u operaciones que las entidades fiscalizadas celebren o realicen, se ajustan a la legalidad, y si no han causado daños o perjuicios en contra del Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales;
- VIII. Las responsabilidades a que haya lugar, y
- IX. La imposición de las sanciones resarcitorias correspondientes.

De acuerdo con Juan Pablo Guerrero (2002), entre las facultades nuevas que se suscriben a la ASF y que no aparecen en la CMH, están:

- Efectuar revisiones en el mismo año a partir de los informes semestrales.
- Fincar directamente responsabilidades.

- Realizar auditorías integrales que incluyan la evaluación de resultados y desempeño.
- Presentar el Informe de Resultados de Auditorías con mayor oportunidad cinco meses antes).
- Hacer público el informe una vez presentado a la Cámara de Diputados.
- Fiscalizar los recursos transferidos a estados y municipios, órganos autónomos, universidades públicas y personas físicas y morales que ejerzan directa o indirectamente recursos federales.
- Firmar convenios con las Contadurías u Órganos de Fiscalización Superior de las entidades federativas para auditar recursos federales.
- Aprobar al titular de la ASF por el acuerdo de las dos terceras partes de los diputados presentes en la votación.

Aunque la AFS tiene autonomía, no es absolutamente independiente pues la Constitución precisa que la revisión de la Cuenta Pública se encuentra a cargo de la Cámara de Diputados, quien se *apoya* en el órgano fiscalizador. La Comisión de Vigilancia se mantiene como la instancia que coordina las relaciones y evalúa su desempeño. En términos de su relación con el Congreso, el artículo 67 de la LSF establece que la Comisión debe: recibir el *Informe de Avance de Gestión Financiera* y la Cuenta Pública, para luego turnarlos a la ASF; conocer su programa anual de actividades y evaluar su cumplimiento; citar al Auditor Superior de la Federación para conocer en lo específico el Informe; del Resultado de la revisión de la Cuenta Pública; conocer el proyecto de presupuesto anual de la Auditoría y el informe anual de su ejercicio; presentar a la Cámara la propuesta de los candidatos a ocupar el cargo de Auditor o su remoción; también proponer al titular de la Unidad de Evaluación y Control y regular todo lo concerniente a ésta. Su estructura puede apreciarse en el diagrama 2.4.

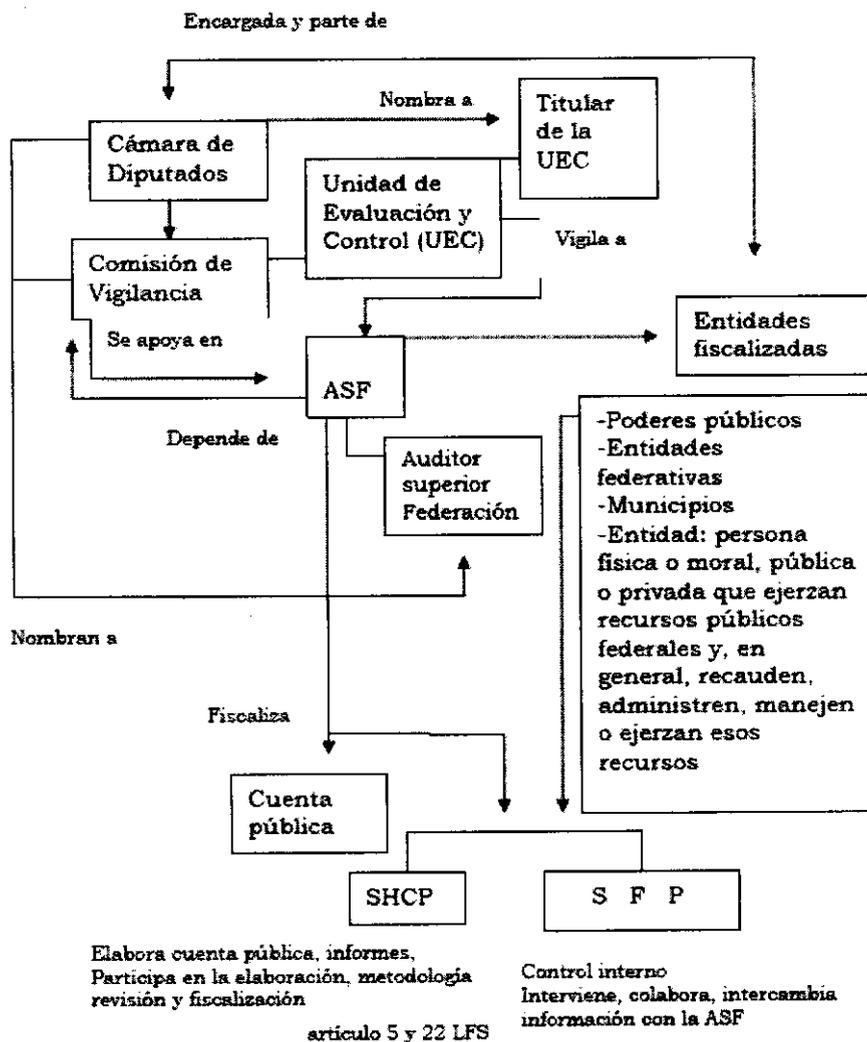
A diferencia de la CMH, la cual es supervisada por la Comisión, la ASF tiene un órgano coadyuvante denominado Unidad de Evaluación y Control.⁴ El titular de ésta es propuesto y electo por la Comisión, además de que rinde cuenta de sus actos a ésta por medio de un informe anual de gestión (Artículos 93 y 94). Aunque está vigilada por la Unidad de Enlace, la ASF tiene la facultad para administrar sus recursos financieros, humanos y materiales, preparar su anteproyecto de presupuesto, nombrar a su personal, así como adquirir los bienes y servicios que requiera, todo ello por medio de la Unidad General de Administración. (Véase Diagrama 2.5).

Ello debido a que el infractor o la dependencia puedan defenderse. Además, no hay claridad en la definición de todos los posibles tipos de bienes que pueden ser mal empleados. Otra deficiencia es que las multas y sanciones resarcitorias son cobradas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Uno más es la que en caso de responsabilidad penal, la ASF no puede participar en el proceso.

4 La Unidad de Evaluación y Control de la Comisión tiene como atribuciones : I. Vigilar que los servidores públicos de la ASF se conduzcan en términos de lo dispuesto por esta Ley II. A instancia de la Comisión, podrá practicar por sí o a través de Auditores Externos, auditorías para verificar el desempeño, el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas anuales de la ASF, así como la debida aplicación de los recursos a cargo de ésta; III. Recibir quejas y denuncias derivadas del incumplimiento de las obligaciones por parte del Auditor, auditores especiales y demás servidores públicos de la ASF de la Federación, iniciar investigaciones y, en su caso, con la aprobación de la Comisión, fincar las responsabilidades a que hubiere lugar e imponer las sanciones que correspondan, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; IV. Conocer y resolver el recurso de reconsideración que interpongan los servidores públicos sancionados conforme a lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; V. Realizar la defensa jurídica de las resoluciones que se emitan ante las diversas instancias jurisdiccionales; VI. A instancia de la Comisión, presentar denuncias o querellas ante la autoridad competente, en caso de detectar conductas presumiblemente constitutivas de delito, imputables a los servidores públicos de la ASF; VII. Llevar el registro y análisis de la situación patrimonial de los servidores públicos adscritos a ASF; VIII. Conocer y resolver de las inconformidades que presenten los proveedores o contratistas, por el incumplimiento de las disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; IX. Recibir, tramitar y resolver las solicitudes de los particulares relacionadas con servidores públicos de la ASF, en términos de lo dispuesto por el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y X. Las demás que le atribuyan expresamente las disposiciones legales y reglamentarias aplicables. Los Poderes de la Unión y los entes públicos federales tendrán la facultad de formular queja ante la Unidad de Evaluación y Control sobre los actos del ASF que contravengan las disposiciones de esta Ley, en cuyo caso dicha Unidad sustanciará la investigación preliminar por vía especial, para dictaminar si ha lugar a iniciar el procedimiento de remoción a que se refiere este ordenamiento, o bien el previsto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, notificando al quejoso el dictamen correspondiente

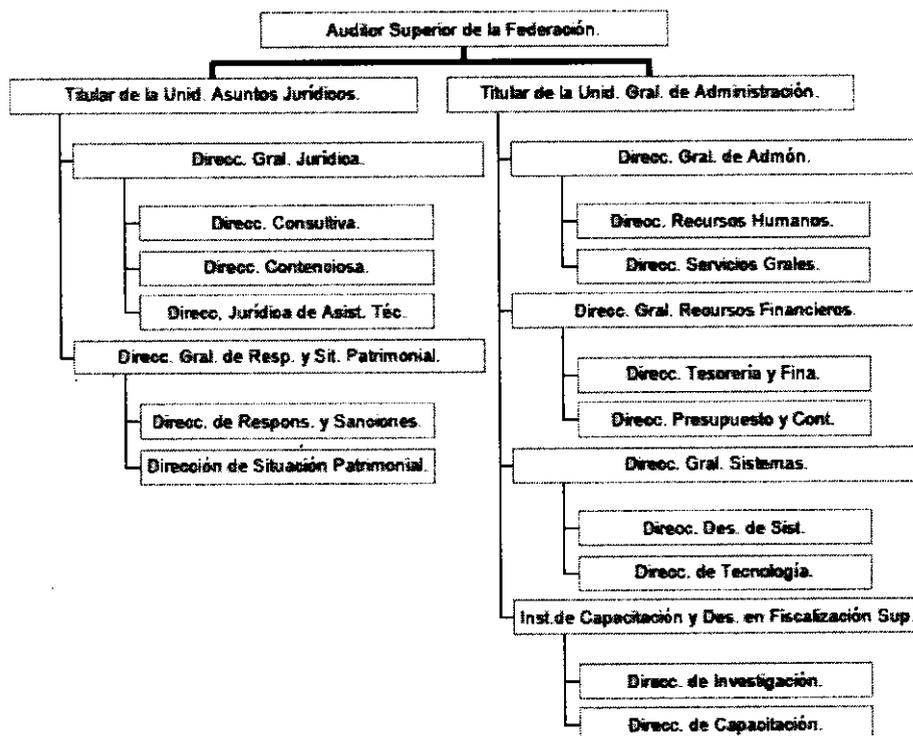
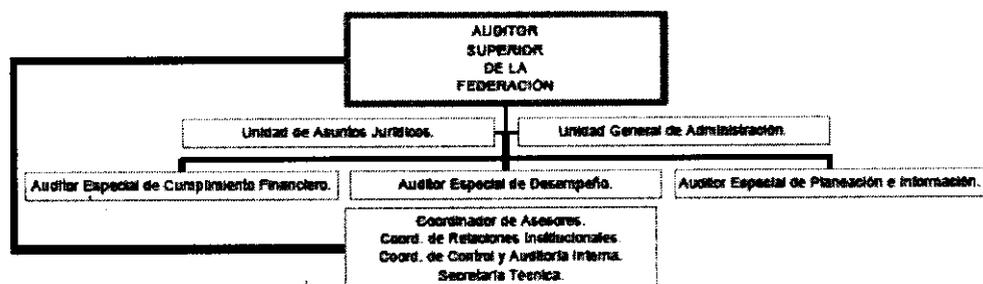
Un quinto procedimiento erróneo consiste en que la ASF es juez y parte en un proceso de revocación de responsabilidad, pues ésta lo dicta y reconsidera su validez (Figueroa: 2005, 80 y 81).

2.4. DIAGRAMA DE LA RELACIÓN DE LA ASF Y LOS PODERES FEDERALES



Fuente: Figueroa (2005:78)

2.5 DIAGRAMA DE LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DE LA ASF

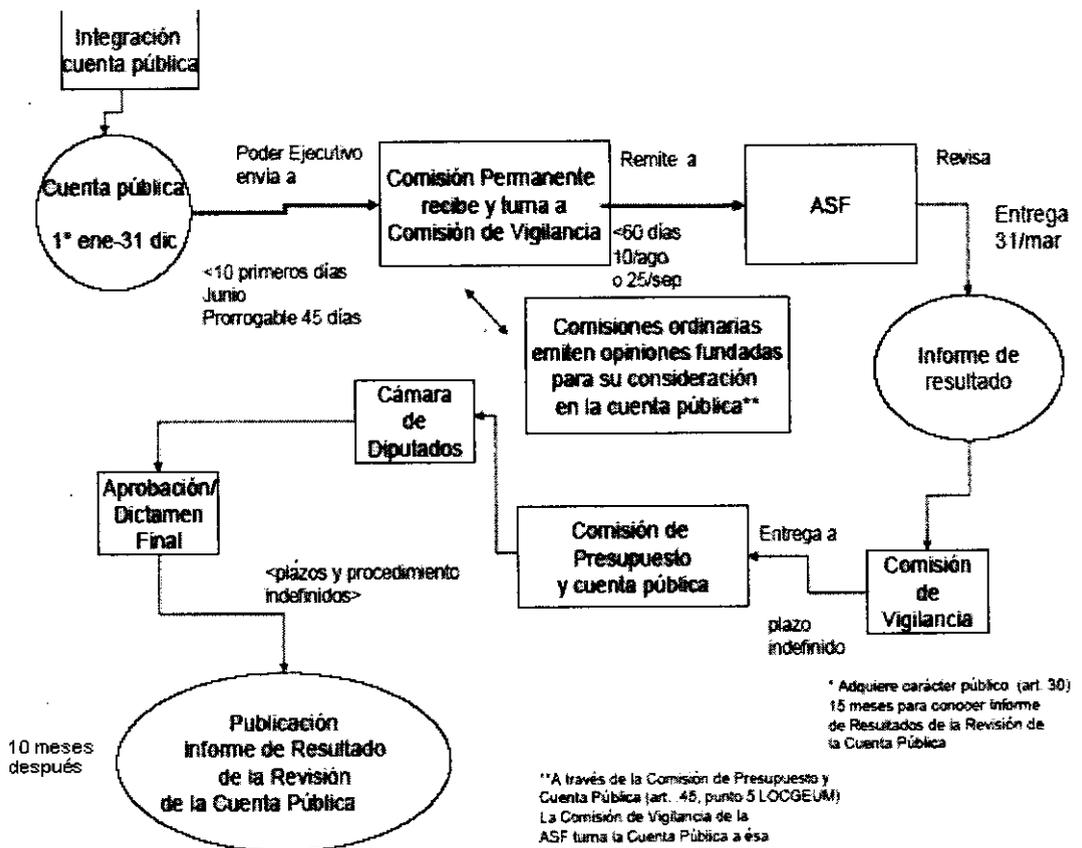


Fuente: www.asf.gob.mx

En cuanto a los procedimientos, el proceso de fiscalización superior es lento. El Dicho proceso toma poco más de diez meses. La Cuenta Pública se entrega entre el 10 de agosto y el 25 de septiembre a la Comisión de Vigilancia, instancia que turna el documento a la ASF. Al igual que la CMH, se entrega un Informe de Resultados, pero el plazo es más corto por lo que se entrega a más tardar el 31 de marzo del siguiente año. Ya no existe un informe previo.

El escrutinio el Informe de Resultados debe pasar nuevamente por la Comisión de Vigilancia luego la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública y, finalmente pasa por el pleno de la Cámara (Véase Diagrama 2.6).

2.6. DIAGRAMA DEL PROCESO DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA ASF



Fuente: Figueroa (2005: 81)

Entre los nuevos procedimientos relacionados con el proceso de inspección de las cuentas públicas, además del tipo de auditorías tradicionales (financieras, de sistemas, de legalidad, de normatividad de obras públicas, de obras públicas, de evaluación de programas, especiales e integrales), se anexa de cumplimiento y desempeño. Otra novedad es la posibilidad de auditar a las entidades estatales y municipales, organismos autónomos, personas físicas o morales por concepto de transferencias y recursos federales. Asimismo, se considera un informe

denominado Informe de Avance de Gestión Financiera, el cual es un documento intermedio donde se reporta el desglose financiero de los programas federales. Y se dispone de un servicio civil de carrera.

Amelia Mena también encuentra algunos problemas en el diseño institucional de la Auditoría como la inadecuada elección del tipo de auditoría; también poca claridad sobre la información de las acciones correctivas; y la inexistencia de incentivos para que los funcionarios de la ASF busquen información a fondo; y finalmente el vacío legal para decidir la realización de auditorías a la Policía Federa Preventiva (2005:35 y 36).

Solares Mendiola precisa algunas deficiencias de fundamento y procedimiento que deben ser modificadas a efecto de mejorar su claridad. Por ejemplo, deben especificarse las atribuciones de la Comisión de Vigilancia y de la propia Cámara respecto a lo que significa "coordinar y evaluar" porque esto puede perjudicar la autonomía técnica y de gestión. Asimismo, el autor considera que la realización de las auditorías de cumplimiento y desempeño no requiere de armonización con otras leyes federales, pero sí necesitan un mayor respaldo por parte del propio Congreso (2004:2001-2003).

Cardenas Gracia también refiere algunas deficiencias procedimentales que deben ser subsanadas. "Las atribuciones sobre los controles debieran potenciarse. Es evidente que en nuestro país prevalece un control a posteriori y, los controles preventivos, que realizan los órganos internos de control, se han referido al desarrollo administrativo o actualmente a las mejores prácticas de la función pública (...) Basta señalar que la revisión de la cuenta pública se realiza, generalmente, sobre ejercicios concluidos y que la actividad de la Auditoría Superior de la Federación y del resto de los órganos de control externo del país se constriñe fundamentalmente a la cuenta pública pues no ha sido fácil avanzar en el camino de otro tipo de informes como los informes financieros de avance. Por otra parte, se debe avanzar hacia el control del desempeño. Una base, verificable de rutina debe ser la programática, la contable y de legalidad para que una vez que esté verificada su regularidad se pase al análisis de la eficiencia" (2005:193).

Estas deficiencias en la legislación federal provocan dos efectos en términos de la difusión de la política. Por un lado, impide que haya una eficiente fiscalización como ya se refirió, además de que "no todos los Poderes de la Unión son auditados de manera exhaustiva. La dependencia constitucional que tiene el órgano de fiscalización superior de la Cámara de Diputados inhibe una supervisión profunda de ésta (Mena, 2005:36).

Por otro lado, pervierte el diseño institucional de los órganos de fiscalización superior estatales, pues éstos utilizan el diseño federal como un modelo base. A este respecto Cárdenas Gracia comenta: "muchos de los órganos de fiscalización externa del país tienen menos atribuciones que el órgano de control externo federal y son en muchas ocasiones apéndices de los órganos legislativos, vía las comisiones de vigilancia, de esos cuerpos del Estado. De esta manera los órganos de control externo quedan sujetos a los vaivenes de la política y de la correlación de fuerzas entre los partidos, al grado que ni la autonomía técnica se suele respetar, tal como sucedió con una decisión del mes de febrero de 2005 en la Comisión de Vigilancia de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal que rechazó más de la mitad de la realización de un importante número de auditorías programadas por la Contaduría Mayor de Hacienda de ese órgano legislativo" (2006:156).

Conclusiones

De manera general, en este capítulo hemos discutido los aspectos políticos que inciden en el proceso legislativo.

El poder estatutario de la legislación de fiscalización superior reside en el conjunto de proposiciones jurídicas del tipo regulativo. En esta dimensión existe una intención manifiesta para señalar que es lo "prohibido", "permitido", o lo "sancionable" de la conducta de los gobernantes. Asimismo, tiene el comportamiento de una regla al conferir el poder de regulación a un agente que no es el ejecutivo. En este caso, el titular es el órgano de fiscalización superior.

La proposición jurídica y la regla se discuten en el congreso. Los legisladores aprueban esta intención reguladora, los fines y la jerarquía.

Contrario al espíritu original de las facultades legislativas del parlamento, en nuestra opinión, el proceso legislativo estatal mexicano se halla permeado por la preeminencia de poderes legislativos del ejecutivo, así como por el peso del partido político gobernante. La mayoría de las legislaturas estatales se orientan con base en los cambios que se producen en las instituciones federales. En ese sentido, la agenda legislativa es definida por criterios partidistas. Tanto el ejecutivo como los legisladores no tienen la posibilidad de ser electos para un segundo periodo. Sin embargo, en la reelección de sus partidos existe la esperanza de continuar su carrera, según los beneficios que aporten a su organización. De esta manera, la vida interna de los parlamentos estatales queda condicionada a la lógica partidaria.

Dadas las características del sistema político mexicano, la reforma al marco regulatorio de la fiscalización superior sólo puede ser posible si el congreso y sus relaciones con el ejecutivo se transforman.

La Auditoría es hasta ahora nuestra institución más acabada y, a pesar de sus deficiencias ya reseñadas aquí, es el poder estatutario más completo que tenemos y demuestra un reparto más equitativo de la actividad fiscalizadora, por lo menos en el ámbito federal.