

El Control Externo En México Desde La Experiencia Subnacional

Nancy García-Vázquez*

Resumen

El control externo en la administración pública tiene que ver con la capacidad de monitorear, supervisar y evaluar la conducta y decisiones de las agencias estatales. En México, las instituciones más importantes del control externo son las entidades de fiscalización superior (EFS), quienes auditan y evalúan que el gasto público se oriente bajo criterios de eficiencia, eficacia y legalidad. En los últimos 15 años, las EFS han experimentado una importante evolución en su diseño institucional. En este artículo describimos cómo ha sido este proceso y evaluamos sus alcances y limitaciones.

Palabras clave:

fiscalización superior, gobiernos subnacionales, rendición de cuentas y administración pública.

* Email: nancy.garcia@cojtal.edu.mx. Profesor-investigador de El Colegio de Jalisco. 5 de Mayo 321. CP 45100. Zapopan, Jalisco, México.

Introducción

En la segunda mitad del siglo XX, la administración pública entró en una fase en la que la calidad de los resultados y la consistencia de los procesos se institucionalizaron como parámetros de buen gobierno. Simultáneamente, la administración pública fue adquiriendo mayores obligaciones y las demandas de la ciudadanía se fueron diversificando. De modo que sus funciones se expandieron, pero también el gasto público del Estado. De ahí la necesidad de modificar y fortalecer los mecanismos de control.

En las administraciones públicas contemporáneas, el control involucra un proceso para comprobar si las acciones gubernamentales se realizan con base en el marco de racionalidad económica y bienestar social. Pero también, el control permite identificar si al expandirse las funciones y obligaciones del Estado, los funcionarios públicos actúan con una perspectiva ética.

Tradicionalmente existen dos tipos de control. El interno, cuyo diseño institucional se basa en una vigilancia propia; ésta trabaja automáticamente en los procesos diarios de la administración pública y se trata de un control de tipo gerencial.

En contraste, el control externo funciona a través de un diseño institucional fundamentado en órganos constitucionalmente establecidos. Este control involucra tanto al poder legislativo como las entidades de fiscalización superior (las cuales pueden tomar la figura de auditorías, contralorías o tribunales de cuentas). La vigilancia externa que realizan las EFS está orientada hacia la prevención de la corrupción reforzando los mecanismos legales, financieros y reduciendo la aplicación arbitraria de la ley (Stapenhurst y Titsworth, 2001).

Una de las motivaciones de este trabajo es discutir cuál es la importancia del control externo en la administración pública, dado que en los últimos años, se redefinieron su fin y sus medios. Su fin ya no es un control rígido

en los procesos administrativos, sino coadyuvar en una gestión pública evaluada por su desempeño y sus resultados. Incluso se puede valorar su contribución a la rendición de cuentas pública (Mulgan 2000).

Ahora, el control externo tiene herramientas como las auditorías, las comparecencias y hasta las sanciones penales, pero también se incorporaron mecanismos de monitoreo y transparencia.

Una segunda motivación es revisar la experiencia de México, dado que las instituciones más importantes del control externo son las entidades de fiscalización superior. En los últimos 15 años, la fiscalización superior ha experimentado una importante evolución en su diseño institucional. En México la fiscalización superior está integrada por una agencia de control externo denominada Auditoría Superior de la Federación (ASF), quien es la encargada de supervisar los recursos financieros del gobierno central. También integran el control externo 31 entidades de fiscalización locales (EFS), quienes supervisan los recursos ejercidos por los gobiernos subnacionales (poderes ejecutivos locales) que integran la administración pública estatal.

Mientras que la literatura acerca del rediseño institucional de la ASF es notoria (Ugalde, 2000; Manjarrez, 2002; Ackerman 2007; Figueroa 2007; Ackerman y Astudillo, 2009), para el caso de la evolución de las entidades fiscalizadoras locales los trabajos son muy escasos porque existe muy poca información sobre su diseño y su desempeño.

En este trabajo nos interesa revisar cómo ha sido el proceso de reforma y consolidación del control externo, enfocándonos en el nivel subnacional a través del estudio de las entidades de fiscalización. Particularmente, proponemos ofrecer respuestas a las siguientes cuestiones: ¿Cómo han evolucionado las leyes de fiscalización mexicanas? ¿Existen tendencias consistentes hacia la armonización de las leyes estatales y federales? ¿La legislación tiene alguna relación con el número de auditorías que recibieron las agencias gubernamentales?

Metodológicamente el estudio se estructura en dos etapas. En la primera, ofreceremos un análisis descriptivo de la evolución de la fiscalización a través de indicadores cualitativos de su diseño (Figueroa, 2005; García 2008). Usamos un indicador que evalúa mediante diez componentes, el diseño institucional de la fiscalización superior. En la segunda parte, realizamos un análisis descriptivo de las auditorías que recibieron los gobiernos subnacionales por parte de la Auditoría Superior de la Federación, máxima instancia de control externo en el país. Comparamos el desempeño de ambos indicadores a fin de observar cómo fue el cambio institucional entre los años 2000 y 2009. Ello nos permitirá revisar que la experiencia del control externo en México no es homogénea.

El artículo se estructura en cuatro apartados. En el primero de ellos discutimos la literatura relativa a la fiscalización y su función como mecanismo de control externo. En la segunda parte reseñamos cuáles fueron los principales cambios legales que experimentó la fiscalización subnacional en los años recientes. Finalmente, en un tercer apartado mostramos dos análisis descriptivos. Uno referido a la evolución en el diseño legal de las entidades fiscalizadoras; y otro referido a las auditorías que recibió cada gobierno subnacional. Aquí consideramos que ambos indicadores permiten revisar de manera comparada la experiencia del control externo en el nivel subnacional.

El control externo mediante la fiscalización superior

Como ya referimos al principio de este documento, el control de la administración pública está basado en un énfasis en la racionalidad económica (eficiencia, efectividad y economía). De acuerdo con Santiso (2009), el propósito de los órganos de control consiste en restringir la discrecionalidad del ejecutivo sobre el presupuesto y mitigar el riesgo del poder legislativo sobre los mecanismos de delegación de las finanzas públicas (p.45).

Bajo esa perspectiva, el control que realizan las EFS se orienta hacia el empleo de mecanismos para auditar, monitorear y evaluar el ejercicio de los recursos públicos ejercidos por el poder ejecutivo, pero también constituye un instrumento de rendición de cuentas compartido con el poder legislativo.

La Organización Internacional de las Entidades de Fiscalización Superior (INTOSAI por sus siglas en inglés), estableció en la Declaración de Lima de 1977, que las funciones principales de entidades de fiscalización superior son 1) garantizar el uso adecuado y efectivo de los recursos públicos, 2) desarrollar la gestión financiera; 3) gestionar adecuadamente las actividades administrativas; y 4) comunicar información tanto a las autoridades públicas como al público en general, mediante la publicación de informes objetivos.¹

Típicamente, existen tres modelos internacionales de instituciones fiscalizadoras, Napoleónico, Westminster y colegiado. En el primero, la EFS tiene autoridad judicial y administrativa, así como independencia con respecto del ejecutivo y legislativo. En el segundo, la EFS es un cuerpo independiente que reporta al parlamento. El último, es independiente del ejecutivo y auxilia al congreso en sus labores de vigilancia (Stapenhurst, y Tittsworth 2001:9).² En algunos países, las EFS tienen sólo facultades para supervisar, en otros pueden fiscalizar.

Algunos de los autores señalan que la eficacia de las EFS está relacionada con aspectos institucionales como la autonomía, su financiamiento y un mandato constitucional amplio (De Martín, Clark y Roberts, 1998)

Las entidades de fiscalización superior necesitan esta autonomía para poder cumplir con dos objetivos: uno jurídico y otro económico, de ahí su complejidad.

1 La Declaración de Lima de 1977 puede consultarse en www.intosai.org (16/01/14)

2 Santiso (2009) denomina a estos modelos como: a) Monocrático, cuyo auditor depende del legislativo y la vigilancia que realiza es más bien posterior; b) Corte, en el que un cuerpo colegiado, que privilegia una vigilancia legal y financiera, que penaliza las fallas administrativas como un tribunal independiente; c) El modelo de gabinete, que es una instancia híbrida en la que un grupo colegiado tienen a la cabeza a un auditor pero sin facultades judiciales. Sus resoluciones muchas veces tienen que tener la anuencia del legislativo (p. 50).

El objetivo jurídico tiene que ver con que la fiscalización revise y determine si el sector público realiza sus funciones con apego a la norma y con un sentido de legalidad. En ese sentido, la evaluación se concentra en la justificación de las acciones gubernamentales y la comprobación de éstas.

El objetivo económico orienta a la fiscalización hacia la valoración de los resultados obtenidos por la gestión pública, bajo criterios de eficiencia, eficacia y economía. Cabe aclarar que la fiscalización superior no sustituye la evaluación de las políticas públicas, en tanto que evalúa los resultados sobre la población beneficiaria. La fiscalización fundamentalmente supervisa que la acción de los funcionarios públicos lleve a cabo una gestión eficiente y eficaz.

La realización de ambos objetivos, depende en buena medida, del diseño institucional de la fiscalización superior, es decir, de las atribuciones y alcances que disponga la normatividad que la regula, así como la estructura organizacional de la que disponga.

La relación entre el diseño institucional de la fiscalización superior y sus alcances ha sido escasamente analizada para el caso mexicano. De ahí que una de las contribuciones de este trabajo, reside en profundizar en aspectos tanto de diseño como de la incidencia de la transformación institucional de la fiscalización. A nivel local, las entidades de fiscalización superior mexicanas consolidaron sistemas más organizados. Sin embargo, su estudio ha sido muy escaso. Algunos trabajos se han ocupado por revisar sus facultades (Ugalde, 2003; Figueroa, 2005 y 2009); por revisar su capacidad (Cejudo y Ríos, 2009); o analizar sus determinantes institucionales (García, 2008; García y Ruiz, 2011a y 2011b) desde una perspectiva institucional.

Este sentido, una de las contribuciones del trabajo es ofrecer una perspectiva conjunta tanto del diseño normativo como de su incidencia, vista a través de las auditorías que han recibido. Este análisis se justifica por los cambios institucionales que han ocurrido en las entidades de fiscalización superior en el período de 2000 a 2009.

Nuestro supuesto general es que al tener un diseño legal más parecido al moderno diseño de la federación, la fiscalización superior incrementó sus mecanismos de vigilancia. Nuestros indicadores para analizar este incremento van en dos sentidos. Uno tiene que ver con mejoras en el diseño interno de la fiscalización superior, entendido como el fortalecimiento del marco jurídico de cada uno de los gobiernos subnacionales y que permitiría revisar las finanzas estatales propias.

El otro tiene que ver con una mayor vigilancia de los recursos que el gobierno central otorga a los 31 gobiernos subnacionales por concepto de transferencias. De modo que con estos dos indicadores se puede analizar la evolución en el control de los recursos públicos, propios y transferidos, de todos los gobiernos subnacionales en los que se divide México.³

La transformación de las entidades de fiscalización mexicanas

La transformación del control externo se ha llevado a cabo fundamentalmente a través de reformas constitucionales. Es decir, la transformación ha tenido como principal mecanismo un conjunto de instrumentos legales que debieron pasar por un largo proceso de discusión y que concluyeron con el rediseño de la fiscalización superior a nivel federal y subnacional.

Habría que referir, que el antecede del control externo en México data de 1824, cuando se creó la Contaduría Mayor de Hacienda. Este tipo de institución estuvo vigente casi dos siglos tanto en la federación como en los gobiernos subnacionales. La principal debilidad de este modelo fue su falta de independencia respecto del poder ejecutivo, a quien debía supervisar.

3 El estudio excluye al Distrito Federal, que es la capital del país y que carece de autonomía

Sin embargo con los procesos de transición democrática, se transformaron las instituciones políticas y también las administrativas como las entidades de fiscalización superior. En el año 1999, se discutió la idea de crear una instancia que ayudara al Congreso mexicano en la supervisión del gasto público denominado Auditoría Superior. La principal diferencia entre ambas instituciones tenía como objetivo una mayor independencia del órgano vigilante.⁴

Así, antes de iniciar el Siglo XX, dio inicio un proceso de modernización de la Auditoría Superior de la Federación, pero también empezaron a transformarse algunas de sus homólogas en las 31 entidades federativas.

Paradójicamente, desde cierto punto de vista, la modernización llevó a una despolitización e institucionalización de la administración pública. Cázares y Pardiñas (2008) convergen en que las implicaciones de este proceso fueron la despolitización de los mecanismos de control administrativo interno, el fortalecimiento de la legalidad en las decisiones del gobierno, la reactivación del papel del poder legislativo como contrapeso y, en general, el fortalecimiento del sistema de rendición de cuentas.

Institucionalmente la ASF inauguró una etapa en la cual la revisión de la cuenta pública federal incorporó una serie de reformas que han modificado el trabajo de los órganos fiscalizadores. Primero la ASF tuvo mayores facultades en su estructura interna, al dejar de tener un contador mayor designado por el presidente; y luego adquirió autonomía en sus decisiones.⁵

4 Las diferencias sustantivas entre la Contaduría Mayor de Hacienda y la Auditoría Superior de la Federación radicaban en que el titular de la CMH era designado por el Ejecutivo y su ámbito de facultades se restringía sólo a la supervisión de las cuentas públicas federales, sin posibilidades de sanción. En contraste, hoy la ASF goza de mayor legitimidad pues su titular es designado por las 3/2 partes del congreso, puede realizar auditorías a cuentas federales, estatales y municipales, hacer evaluaciones de desempeño, y promover sanciones administrativas, económicas y penales (García-Vázquez, 2006).

5 Reforma constitucional a los artículos 73, fracción XXIV, 74, fracción IV y 79 (año 1999)

Otra reforma constitucional incorporó los principios de posterioridad y anualidad en la revisión de las cuentas; y se incorporó la posibilidad de fincar sanciones administrativas o económicas, así como la posibilidad de celebrar convenios. También se hizo explícita la obligación de la ASF para hacer públicos los resultados de las auditorías una vez que fueran presentadas a la Cámara de Diputados.⁶

En un conjunto de reformas adicionales se estableció que la elección del titular no coincidiera con elecciones presidenciales y pudiera ser sujeto de juicio político; la ASF podría proponer un presupuesto propio; también se redujo el plazo de entrega de la cuenta pública; se la facultó para hacer revisiones anticipadas, de situación excepcional; y se introdujeron las auditorías al desempeño.⁷

También fueron ampliados los ámbitos de la fiscalización hacia los recursos federales ejercidos por los estados, municipios, el gobierno del Distrito Federal, las personas físicas o morales, públicas o privadas, así como los fondos, fideicomisos y mandatos. Con ello, de modo indirecto los gobiernos estatales también se consideraron como sujetos obligados de la fiscalización superior federal y tuvieron que compartir información de sus cuentas públicas.

En 2008, las reformas constitucionales reforzaron la fiscalización estatal. Se ordenó que las legislaturas locales tuvieran EFS con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y capacidad para decidir sobre su organización y gestión.⁸ Asimismo, esta nueva disposición declaró que la fiscalización subnacional debía orientarse por los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad.

La nueva legislación indicó que el auditor encargado de la EFS debía ser electo por las dos terceras partes de los legisladores del congreso local; que debía durar en el cargo siete años y que debía tener experiencia probada de cuando menos cinco años.

La relevancia de esta reforma reside en que obligó a las EFS a seguir el modelo federal. En ese momento se otorgó un periodo de dos años para hacer los reajustes en el diseño institucional de las EFS. Sin embargo, la ley de fiscalización de 2008 fue derogada.

Así en 2009, se aprobó la primer Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, promulgada el 7 de julio. La ley definió un marco que buscó armonizar la fiscalización superior con la Ley General de Contabilidad Gubernamental, para reordenar varios de los procedimientos y tiempos de las auditorías a nivel nacional y subnacional.

Para concluir hay que señalar que estas nuevas disposiciones transformaron la dinámica de las entidades de fiscalización. Desde las reformas constitucionales del año 2000, existía la tendencia informal de que las EFS estatales fueran parecidas a la ASF. De modo que se ha "federalizado" el modelo de entidad fiscalizadora.

La evolución de las entidades de fiscalización superior.

En este apartado, presentamos un análisis descriptivo de la evolución de las EFS en los dos sentidos que ya referimos. Su estructura normativa y su incidencia en la gestión gubernamental, medido éste con una variable que registra el número de auditorías recibidas. Básicamente se revisan ambos aspectos entre el año 2000 y el 2009. Para llevar a cabo este análisis, primero se describen los indicadores, la metodología y las características de los datos. Posteriormente, a través de gráficas presentamos las tendencias en la evolución de los indicadores que registran tanto el desarrollo normativo como las auditorías.

6 Ley de Fiscalización Superior de la Federación (año 2000)

7 Reformas constitucionales a los artículos 32 y 89 (año 2007); 73, 74, 78, 116, 122 y 134 (año 2008).

8 Reformas constitucionales al artículo constitucional 116 y 122.

a) Indicadores y metodología

Metodológicamente, construimos los indicadores de calidad del diseño legal analizando las leyes para cada entidad.⁹ Aquí usamos una variación de los indicadores de Figueroa (2009) para evaluar las leyes estatales, quien comenzó el análisis en 2005. Nuestro enfoque retrocedió hasta el año 2000, a fin de construir un panel balanceado en el cual se comparan las leyes estatales con la federal, año por año, poniendo atención en la consistencia entre ambas legislaciones. Los contenidos seleccionados, para efectos de comparación, se basan en aquellos consensuados como buenas prácticas de auditoría gubernamental.¹⁰

Operativamente, asumimos que la calidad de los contenidos del diseño legal puede ser evaluada en términos de la *consistencia en el contenido* de las leyes estatales con las federales. La consistencia de las leyes es evaluada con indicadores cualitativos.

La valoración de los contenidos de las leyes estatales nos permite construir diez variables: cinco para los puntos de fundamento y cinco para los de procedimiento (Tabla 1). La ponderación de estas variables parte de criterios cualitativos. Metodológicamente calificamos el diseño de las leyes a través de la suma de estos diez indicadores. El valor máximo obtenido es 100.

Los indicadores se utilizan para efectos de las valoraciones empíricas. Denominamos a estas variables como *indicadores del diseño de la ley (Indecal)*. Los indicadores son mediciones por medio de las cuales podemos evaluar la calidad anual del diseño de la fiscalización gubernamental por entidad. La calidad de las leyes se evalúa asignando valores de 5, 10 y 20. En virtud de que se evalúan diez contenidos, hay 10 variables con valor asignado para cada entidad por año.

9 Las leyes estatales que involucran la fiscalización superior son ocho: 1) Las leyes de fiscalización superior; 2) La constitución política; 3) La ley del poder legislativo; 4) las leyes de la administración pública; 5) leyes de presupuesto, hacienda y gasto públicos; 6) leyes de finanzas públicas; 6) leyes de impuestos; y 7) leyes de transparencia y acceso a la información.

10 Las leyes federales utilizadas como punto de referencia para efectos de comparación son la 1) Constitución Política; la Ley Orgánica del Poder Legislativo; la Ley Orgánica de la Administración Pública; la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público; Ley de Hacienda; el Código Fiscal; La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Tabla 1. Indicadores de calidad de las leyes estatales de fiscalización

Nombre	Medición	Definición
TRANSPARENCIA	Variable del acceso a la información y transparencia = 10	Disposiciones sobre la publicidad del gasto público y acciones que coadyuvan con la ley de transparencia local.
AUTONOMÍA	Variable de la autonomía = 20	Políticas para su gestión interna, en su estructura y universo de trabajo, así como para promover acciones de forma independiente y sancionar
FUNDAMENTO (CONSTITUCIONAL)	Variable del reconocimiento en la Constitución de la EFS=10	Naturaliza, facultades y atribuciones, autonomía técnica, de gestión y presupuestaria.
LEGITIMIDAD	Variable de la legitimidad del nombramiento del titular de la EFS=10	Proceso y requisitos para la elección del auditor; votación de las 2/3 partes de los legisladores.
REGLAMENTO	Variable de la presencia de un reglamento=5	Existencia de una normatividad interna
ACTUALIZACIÓN	Variable de la actualización legislativa con base en la ley federal =5	Reformas y modernización con base en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación(2001).
GLOSARIO	Variable de la presencia de un glosario de conceptos clave=5	Definiciones claras en la ley, que eviten la discrecionalidad en su interpretación.
MEDICIÓN	Variable de la presencia de indicadores de desempeño=10	Verificación del cumplimiento de metas y objetivos, y evaluación de la eficiencia en el gasto público.
PLAZO	Variable de las fechas límite para concluir la fiscalización superior=10	Periodo igual o menor al que se señala en la ley federal (9 meses para la revisión por parte de la auditoría y 15 meses para el proceso total de la cuenta pública).
REVISIÓN (EX ANTE)	Variable de la existencia de procedimientos de revisión =10	Avances de gestión financiera, informes previos o similares.

Complementariamente mostramos la evolución de la fiscalización medida por el número de auditorías que la ASF realizó a los gobiernos subnacionales. Utilizamos los datos de la ASF, a través del Sistema Público de Consulta de Auditorías. Este sistema registra por año y por entidad, el total de auditorías que sus agencias gubernamentales recibieron. Es decir, se trata de un indicador aproximado, porque no se dispone del número de auditorías que la entidad de fiscalización emitió sobre las agencias gubernamentales. Ello debido a que las EFS tienen prácticas de acceso a la información muy distintas.

Lo que registra el indicador son las observaciones que las agencias estatales reciben de la entidad fiscalizadora federal. Sin embargo, la ASF estaría más limitada en su labor fiscalizadora si el marco jurídico de las 31 entidades tuviera un diseño institucional completamente limitado.

Al conjunto de las diez variables de diseño normativo, más la variable del total de auditorías lo denominamos como "observación". El conjunto de indicadores es un panel de datos que incluye 310 observaciones en total. El panel incluye datos anuales para las 31 entidades mexicanas durante el período 2000-2009.

Finalizamos esta descripción metodológica indicando que la misma permite calificar la evolución de la fiscalización de una manera sencilla y comprensible. Ciertamente puede argumentarse que la caracterización mediante indicadores "sobre simplifica" el análisis. Sin embargo, creemos que las limitaciones asociadas a dichas simplificación son más que compensadas por la facilidades que los indicadores proveen para evaluar y describir las tendencias.

b) Análisis de la evolución del diseño legal de la fiscalización

En esta sección presentamos tres gráficas que integran el análisis descriptivo. La Gráfica 1 contrasta el estado que guardaban las leyes en el año 2000 y 2009, es decir, al principio y al final de esta evaluación.

Hacia el 2000, en los congresos locales no se habían aprobado reformas que otorgaran autonomía o que permitieran que la elección del titular de la EFS recayera en los legisladores (y no sólo en los gobernadores). Sólo Campeche dotaba de esta última facultad a su EFS. Posteriormente le sucederían Nayarit, Quintana Roo, Veracruz y Zacatecas.

A nivel de diseño legal, en palabras de Ríos y Pardiñas "pocos eran los estados que contaban con una definición precisa sobre qué debía incluir una cuenta pública, las fechas de entrega, los plazos para su evaluación, así como la especificación de sanciones y quiénes debían implementarla (...). La opacidad de los procesos, la poca o casi nula publicidad de los resultados y el uso de las auditorías como armas de presión y control político fueron las características principales de la fiscalización a nivel estatal hasta entrado el siglo XXI" (p.10)

Sin embargo, hacia el 2009 la situación fue muy diferente como se aprecia en la gráfica. Al final del periodo, la gráfica permite observar que existe un grupo de entidades como Campeche, Chiapas, Coahuila, Durango, Estado de México, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Sinaloa, Sonora, Yucatán y Zacatecas que consolidaron un mejor diseño institucional. En cambio, existen otras entidades como Aguascalientes, Jalisco o Nuevo León que no tuvieron grandes modificaciones. De modo que todavía en 2009 existía una heterogeneidad notoria en la transformación de las EFS.



Fuente: Elaboración propia con datos de García (2008) y Figueroa (2005)

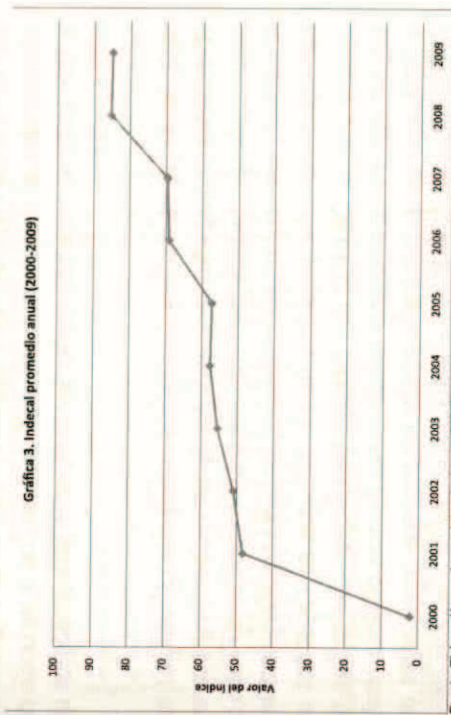
Otro aspecto que muestra las lentitud del proceso, o si se quiere la lentitud de los cambios institucionales se puede observar en la Gráfica 2. En todo el periodo, 26 entidades tuvieron por debajo de los 80 puntos a pesar de que son nueve años para una transformación sustantiva.



Fuente: Elaboración propia con datos de García (2008) y Figueroa (2005)

Incluso los estados de Jalisco, San Luis Potosí, Querétaro, Sinaloa, Colima, Hidalgo y Aguascalientes tuvieron calificaciones menores a los 50 puntos. En tanto que Zacatecas y Veracruz se modernizaron aceleradamente. Tabasco registra el valor medio de las 31 entidades. Aunque es un valor aprobatorio, refleja un grado de avance poco consolidado.

La Gráfica 3 permite comparar el crecimiento del índice por años. El primer dato relevante es que el proceso de mejora en el diseño legal ha sido constante. No existe ningún periodo en el cual haya un retroceso. De hecho, el elemento temporal parece, es decir, la maduración de la transformación institucional es un aspecto muy relevante.



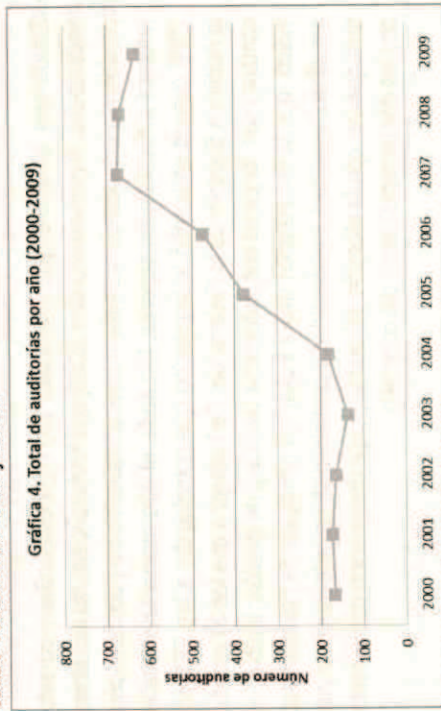
Fuente: Elaboración propia con datos de García (2008) y Figueroa (2005)

Desde que la ASF empieza a operar (2001), existen dos momentos importantes. El primero ocurre en 2005, un año después de las elecciones presidenciales, cuando ya una nueva administración pública federal refuerza a fiscalización superior. Sin duda, el otro momento ocurre en 2008 cuando se aprobó la legislación que homologaba a las EFS con la Auditoría Superior de la Federación. Se instruyó a que los 31 estados contaran con órganos con autonomía técnica y de gestión; también se indicó que la fiscalización debía incluir los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad; un ordenamiento más tuvo que ver con la elección del auditor, cuya designación debía contar con las dos terceras partes del congreso.

c) Análisis del número de auditorías recibidas

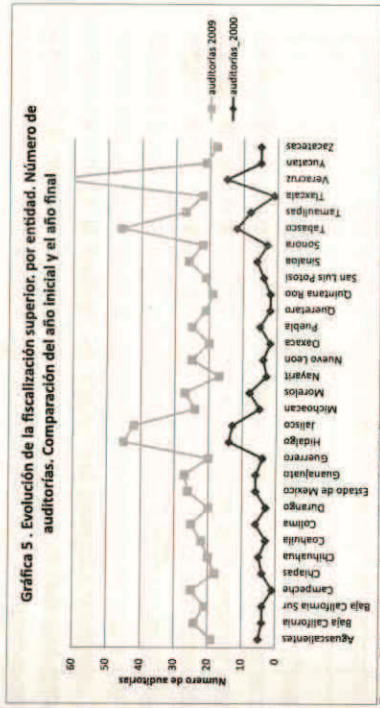
En esta sección, mostramos cómo la ASF ha ido supervisando las finanzas públicas locales. Desde la reforma constitucional de 2007, la ASF fue facultada para auditar los recursos federales que reciben los gobiernos subnacionales por concepto de transferencias. De modo que, además de la transformación de la fiscalización superior de los gobiernos subnacionales, el control externo se vio fortalecido con la vigilancia de la ASF sobre recursos que suelen ser destinados para propósitos de política social.

La Gráfica 4 muestra el número total de auditorías que la ASF realizó a las 31 entidades en cada año. Las transferencias que reciben los gobiernos subnacionales por parte del gobierno central suelen representar entre el 80 y 90% de sus recursos; contrariamente, los gobiernos subnacionales sólo logran recaudar poco más de un 10%, que se convierten en ingresos propios. De modo que fiscalizar los recursos que reciben es muy importante para conocer el estado de sus finanzas públicas. Hasta el 2007, era menos recurrente auditar los recursos provenientes del gobierno central. La Gráfica 4 muestra que el total de auditorías creció cuatro veces entre 2000 y 2009.



Fuente: Elaboración propia con datos de ASF (2013).

Coincidentemente con el marco legal, los años donde hay un incremento importante y una fiscalización más institucionalizada ocurre también en 2005 y 2007. La Gráfica 5 muestra que este incremento se registró en todas las entidades.



Fuente: Elaboración propia con datos de ASF (2013).

Resalta el hecho de que Veracruz tuvo la mayor cantidad de revisiones hechas por la ASF, así como Tabasco y Guerrero. Pero ese no es el caso de Tamaulipas, Sinaloa, Guerrero, Hidalgo, Durango, Nayarit, Nuevo León y Aguascalientes. Esta gráfica permite concluir que, como en el caso del diseño institucional, también el comportamiento del total de auditorías es heterogéneo.

CONCLUSIONES

El propósito de este estudio fue examinar el control externo de la administración pública, en particular, la fiscalización superior. El estudio consistió en identificar el grado en que la fiscalización subnacional de las 31 entidades se ha institucionalizado. Este proceso se revisó mediante dos indicadores: el diseño legal de la legislación de cada una de las EFS y el número de auditorías que la ASF ha realizado para tales entidades. De esta forma, se abordan aspectos internos del proceso de fiscalización de los gobiernos locales relativos a sus leyes, pero los procesos externos relacionados con la vigilancia que la ASF hace. Este enfoque se justifica porque las finanzas públicas de los gobiernos subnacionales se integran con recursos propios, pero mayoritariamente provenientes del gobierno central.

De modo general, los análisis descriptivos aquí desarrollados muestran que el proceso de mejora institucional de la fiscalización ha sido constante. Tanto la calidad de su diseño legal, como la vigilancia que recibe de una instancia superior como es la ASF, se observó en los 31 gobiernos. Incluso podría decirse que la fiscalización se federalizó en tanto que los diseños legales se basan en la ASF y que ésta tiene cada vez mayores atribuciones para vigilar el desempeño de las finanzas locales.

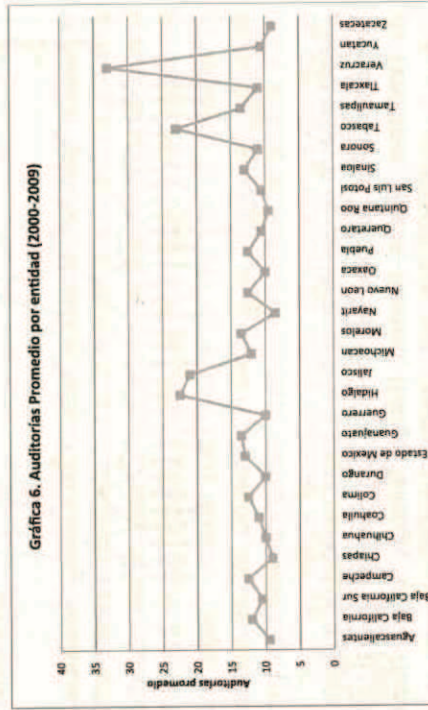
Como resultado, las EFS hoy tienen una serie de herramientas y mecanismos más parecidos a los que recomiendan instancias internacionales como la INTOSAI.

El análisis del periodo 2000-2009 muestra que el crecimiento en este proceso, si bien inició en 2000, se consolidó e incrementó hacia el 2005. De modo que la reforma de 2008, formalizó esta tendencia y la hizo obligatoria.

Sin embargo, debe reconocerse que no todas las entidades adoptaron rápidamente el espíritu del cambio institucional. Muchas leyes de fiscalización apenas y realizaron algunos ajustes; en algunos casos esto

Finalmente, la Gráfica 6 muestra que en todo el periodo los estados más auditados por la ASF fueron tres: Veracruz, Hidalgo y Tabasco; mientras que Aguascalientes, Chiapas, Nayarit y Zacatecas recibieron menos auditorías.

En estos números no existen tendencias por el grado de desarrollo social, económico o regional. No hay patrones comunes, sino una diversidad notoria en cuanto al desempeño de la ASF en la fiscalización estatal.



Fuente: Elaboración propia con datos de ASF (2013).

tomó más de la mitad del periodo e incluso entidades como Hidalgo o Jalisco han permanecido reticentes. De modo que el proceso de cambio ha sido muy heterogéneo.

Algo similar ocurrió con las auditorías practicadas por la ASF a las finanzas estatales. El año 2005 también resultó detonante para que hubiera un mayor control externo. Habría que decir que México se ha dedicado grandes esfuerzos por reinventar la fiscalización, y lo ha hecho tanto *de jure* como *de facto*.

En conclusión, este estudio amplia literatura del control externo del sector público en tanto que se examinó cómo es que el diseño legal es parte del proceso de institucionalización y transformación. El trabajo también aporta evidencia del desempeño de las instancias auditoras. Aquí tenemos un indicador limitado (el número de auditorías), pero que permite ver los contrastes entre los gobiernos subnacionales. Finalmente, cabe señalar que valdría la pena revisar la correlación entre ambos indicadores. El análisis descriptivo nos permitió hacer comparaciones simples, pero debe valorarse con más profundidad hasta qué punto se conectan y determinan la evolución y alcances de la fiscalización.

BIBLIOGRAFÍA

- Ackerman, John M. (2007) Organismos autónomos y democracia: el caso mexicano, Universidad Nacional Autónoma de México/Siglo XXI Editores.
- Ackerman, John M. y Astudillo, César (Coordinadores) (2009), *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Cázares, A. y Pardinas, J. (2008), *Hacia la reforma constitucional, las Entidades de Fiscalización Superior en México*. CIDE, Documento de Trabajo División de Administración Pública 219
- Cejudo Ramírez, Guillermo Miguel y Ríos Cázares, Alejandra (2009) "La rendición de cuentas en gobiernos estatales" en Merino, Mauricio, López Ayllón, Sergio y Cejudo Guillermo, *La estructura de la rendición de cuentas en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Ciudad de México, pp. 115-205.
- De Martinis, M, Clark, C, & Roberts, I, (1998), The Role of Public Sector Audits in Democratic Accountability: The Case of the Victorian Auditor-General, *Accounting Forum*, Vol. 22, No. 3, pp. 352-365
- Figueroa Neri, Aimée (2005) *Cuenta Pública en México*. *Evaluando el Laberinto Fiscal de la Fiscalización Superior*, Universidad de Guadalajara
- Figueroa Neri, Aimée (2007), *La Auditoría Superior de México en el horizonte internacional de la fiscalización superior*, Auditoría Superior de la Federación, (traducido al inglés bajo el título *Oversight and Accountability: A study on the Superior Audit Office of Mexico from an International Perspective*)
- Figueroa Neri, Aimée (2009), *Buenas, malas o raras. Las leyes mexicanas de fiscalización superior (2000-2009)*, Auditoría Superior de la Federación.

García Vázquez, Nancy y Antonio Ruiz Porras (2011a), "La transparencia en el diseño jurídico de las entidades de fiscalización superior en México" en Ricardo Uvalle (coord.) *Rumbos de la transparencia en México*, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 349-376.

García Vázquez, Nancy (2008), *Gobiernos subnacionales, partidos políticos y el diseño institucional de las leyes de fiscalización superior*, Instituto Nacional de Administración Pública/El Colegio de Jalisco,

García, Nancy y Antonio Ruiz Porras (2011b) "La economía política de la fiscalización superior en México. Un análisis de panel para las entidades federativas" en Juan J. Jardón (coord.), *Temas de economía pública local*, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo/Universidad Autónoma de San Luis Potosí, Facultad de Economía, pp. 29-51

Manjarrez, Rivera Jorge (2002), *La Construcción Democrática de la Rendición de Cuentas y la Fiscalización en la Administración Pública de México: 1997-2001*, INAP-IAP

Mulgan, Richard, (2000), "Accountability": an ever-expanding concept?, *Public Administration*, Vol. 78, Núm. 3, pp. 555-573.

Santiso, Carlos (2009), *Political Economy of Government Auditing: Financial Governance and the Rule of Law in Latin America and Beyond Law, Development and Globalization*, Taylor & Francis Routledge

Stapenhurst, R. y Titworth, J. (2001), "Features and Functions of Supreme Audit Institutions", PREM Notes Number 59, October 2001, World Bank.

Ugalde, Luis Carlos 2000, *Vigilando al ejecutivo* (2000). El papel del Congreso en la supervisión del gasto público 1970-1999, Cámara de diputados LVII legislatura/Miguel Ángel Porrúa

Ugalde, Luis Carlos (2003), *La Rendición de cuentas en los gobierno estatales y municipales* en Cultura de la Rendición de Cuentas. Núm.4, Cámara de Diputados-Auditoría Superior de la Federación.

La actividad turística desde la perspectiva económica