

La efectividad del combate a la corrupción mediante el control parlamentario de la fiscalización superior

Alejandro Romero Gudiño*

Existe una gran expectativa sobre los alcances del sistema nacional anticorrupción creado a partir de la reforma constitucional de 2015. Este artículo busca poner en una perspectiva internacional la agenda de combate a la corrupción. De las diferentes vertientes del sistema, el ensayo trata sobre el papel que tiene el control parlamentario de la fiscalización superior, es decir, la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, respecto de la Auditoría Superior de la Federación. El objetivo es defender que un mayor seguimiento al ejercicio del presupuesto y la calidad de las políticas públicas son funciones sustantivas de la fiscalización superior ejercidas con base en la representación popular depositada en el Parlamento. De esta figura depende, en alguna medida, el éxito de la reforma anticorrupción.

Introducción

Hablar de corrupción en México parece estar de moda. A diario encabezados en la prensa denuncian hechos y señalan conductas que pueden resultar delitos de corrupción. La opinión pública está muy sensible y tiende a sentir que las cosas han llegado demasiado lejos y que ya no tienen remedio. Pero la corrupción no puede ser tratada como un asunto de moda ni tampoco como un destino fatal.

* Titular de la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la ASF en la Cámara de Diputados, LXIII Legislatura. Doctor en Derecho por la Universidad Panamericana.

Por otra parte, como bien sabemos, la corrupción ha sido un tema adoptado por el Gobierno de la República y por los partidos políticos para formar una agenda pública junto con diferentes organizaciones sociales, entidades académicas y líderes de opinión. Tal vez algunos piensen que en este contexto las declaraciones y posicionamientos en torno al tema sean solamente posturas de ocasión. Sin embargo, la agenda anticorrupción es compartida ampliamente a nivel internacional y mucho se está estudiando y promoviendo para que se adopten medidas más contundentes de combate a esta práctica, como lo muestran los siguientes ejemplos.

Del 18 al 22 de abril se celebró en París la Semana de la Integridad (*Inte-*

grityWeek) de la OCDE. El tema general del evento fue el sobrecosto agregado para el comercio que representa la corrupción, pero también sirvió de alojamiento para otros encuentros más específicos, como la reunión del grupo de trabajo sobre integridad en los negocios de los países de Oriente Medio y norte de África (MENA-OECD)¹, la cuarta reunión de la fuerza de tarea contra el comercio ilícito, el simposio europeo de ética y gobernanza, y el encuentro de funcionarios de alto nivel dedicados a la integridad y la red anticorrupción de Europa del este y central. Asimismo, se aprovechó para presentar avances del estudio

¹ Iniciativa de gestión institucional y competitividad para el desarrollo.

convenido con esa institución sobre el “Sistema Nacional de Fiscalización de México: contribución para una mejor rendición de cuentas, integridad y transparencia”.

Atendiendo un enfoque analítico comparativo, la OCDE está realizando una extensa revisión de normas y prácticas internacionales de vanguardia. El propósito de dicha revisión, realizada con la ASF, es identificar fortalezas y retos del Sistema Nacional de Fiscalización en su conjunto, y aplicar la experiencia de buenas prácticas internacionales para ayudar a lograr avances en la legislación secundaria para la implementación de las reformas.

A principios de mayo de 2016, se realizó otro significativo evento, el Congreso Anticorrupción de Londres (*London Anticorruption Meeting 2016*), donde se generó una gran expectativa después de que en un momento previo a la inauguración el Primer Ministro británico dijo a la Reina Isabel y al arzobispo de Canterbury que recibirían a “los líderes de países fantásticamente corruptos”. El incidente podría haberse omitido, pero fue objeto de un posicionamiento del mandatario nigeriano Muhammadu Buhari, quien dijo muy acertadamente que la corrupción es como el monstruo de Hydra, esa serpiente de mil cabezas, que no distingue entre naciones desarrolladas y emergentes, y propuso la creación de un mecanismo para rastrear el dinero que pasa de naciones saqueadas a los países ricos, a través de los bancos, los mercados inmobiliarios, las bolsas de valores y el comercio de artículos de lujo en las economías centrales, como señaló Gabriel Guerra (16 de mayo de 2016).

En el evento también participó el reconocido politólogo Francis Fukuyama (2016). En sus reflexiones sobre la corrupción, planteó que en el mundo actual, donde la democracia se ha extendido como forma de gobierno, lo que distingue a los países es su compromiso por asegurar que la clase dirigente no aproveche sus posiciones para enriquecerse en lugar de servir al público. Fukuyama también conecta a la corrupción moderna con lo que llama neopatrimonialismo, es decir, apropiarse de un cargo público como una forma de adueñarse de las rentas que puede producir. Otra forma estructural es el patronazgo o clientelismo, una forma de relación basada en el intercambio de favores, generalmente entre actores desiguales.

En el combate a la corrupción, Fukuyama ha observado varias generaciones de políticas de combate a la corrupción: la primera correspondió a las iniciativas de profesionalización y servicio civil de carrera, cuyo límite radicaba en

la concentración de la función de vigilancia en el mismo poder; la segunda generación propuso la autonomía de los cuerpos anticorrupción, con un relativo éxito. Una tercera generación, en la que nos encontramos, es la que se basa en la transparencia y la rendición de cuentas con una amplia participación social, pero donde un éxito significativo no podrá alcanzarse sin un “compromiso político”.

En fecha reciente el doctor Diego Valadés aprovechó el *Diario Reforma* para pedir un “exorcismo jurídico”. Se refiere al hecho de que la corrupción es un fenómeno tan complejo que excede al marco represivo que busca contrarrestarla. Según explica, hay un problema estructural consistente en un “sistema representativo sin facultades efectivas de control político, de un régimen de gobierno con poderes muy concentrados, de una justicia asimétrica, de un duro caciquismo local y de un servicio civil precario, entre otros factores, por lo que no se puede esperar que el castigo de las desviaciones individuales sea una solución suficiente” (2016).

Sobre estos temas, en mi libro *Visión integral del Sistema Nacional Anticorrupción* (2015) encontrarán que comparto puntos de vista con el doctor Valadés. Quiero además subrayar la relación inversa que encuentra él entre democracia y corrupción: “los diez países con mejores estándares democráticos figuran entre los trece de menor corrupción, mientras que los diez últimos en la lista democrática aparecen entre los treinta más afectados por la ilegalidad” (2015). Esta evaluación coincide puntualmente con la que ha formulado Fukuyama.

México está en sintonía con la preocupación compartida internacionalmente sobre que la corrupción es un problema importante que requiere soluciones urgentes y sistémicas, locales, nacionales y globales. El proceso de reformas anticorrupción no parte de cero, ya que siempre ha habido mecanismos de control de la corrupción, en sincronía con estos procesos de escala internacional. Con esta visión, a continuación expondré algunas características de la reforma constitucional y mis propuestas para fortalecer el Sistema Nacional de Combate a la Corrupción, a través de la figura de control parlamentario de la fiscalización superior; es decir, centraré mi atención en uno de los pilares del sistema.

Esta disposición resulta de una definición de la corrupción (Klitgaard, 1998: 26) que la considera resultado de tres factores: a) discrecionalidad, esto es, la existencia de facultades amplias y la posibilidad de desviar la actuación

del servidor público; b) falta de limitaciones o cortapisas legales, ya sean lagunas o ausencia de sanción, c) y la ausencia de rendición de cuentas.

La reforma anticorrupción

Con relación al Sistema Nacional Anticorrupción concurren varias reformas constitucionales y legales, entre ellas la de disciplina fiscal, la cual surgió cuando la Auditoría Superior de la Federación detectó que varios estados y municipios de la República se habían endeudado basándose en las participaciones federales de ejercicios futuros. Esta problemática concitó el interés y preocupación de las diferentes fuerzas políticas, que elevaron una iniciativa presentada por legisladores del PRI, PAN, PRD, PVEM, MC, PT y NA, por lo que se debatió acerca de la necesidad de generar un compromiso de disciplina fiscal, sellado con la reforma constitucional publicada el 26 de mayo de 2015, en materia de disciplina financiera de entidades federativas, municipios y Distrito Federal, a fin de regular su endeudamiento a partir de la premisa de que “el Estado debe velar por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero”. Por ello, se establece que el Congreso de la Unión tiene la facultad de aprobar anualmente los montos de endeudamiento y que éstos deberán incluirse en la Ley de Ingresos; además, el Ejecutivo federal le informará anualmente sobre el ejercicio de dicha deuda.

El 7 de febrero de 2014, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma y adiciones a diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de transparencia, y entraron en vigor el día 8 del mismo mes y año. La reforma, dentro de sus principales objetivos, contiene el principio de publicidad enfocado a que la transparencia y rendición de cuentas no se constriñe únicamente a transparentar la gestión pública, sino que se extiende a aquellas personas que reciben y ejercen recursos públicos, para lo cual se establece que toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos constitucionalmente autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, será pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional (Artículo 6, Apartado A, Fracción I).

Asimismo, contemplan que los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias y funciones, preservando sus documentos en archivos administrativos actualizados, y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos (Artículo 6, Apartado A, Fracción I).

Con la reforma en comento se crea un órgano garante, a saber, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), con autonomía constitucional, especializado, imparcial, colegiado y responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y protección de datos personales.

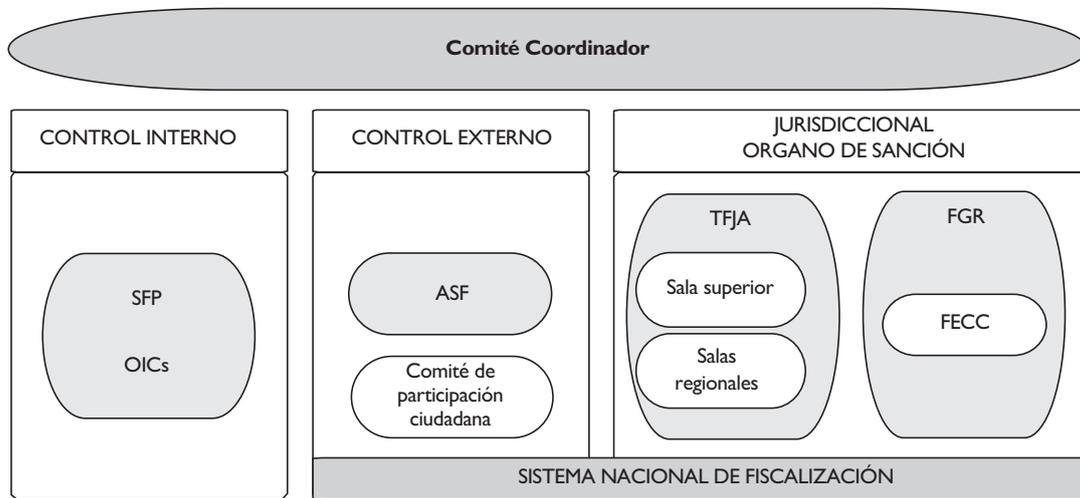
Finalmente, el 26 de febrero de 2015 ocurrió en la Cámara de Diputados la aprobación del paquete de reformas constitucionales para crear el Sistema Nacional de Combate a la Corrupción, con 409 votos a favor, 24 en contra y tres abstenciones, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* y destacada mediante solemne acto de promulgación el 27 de mayo de 2015 en el Palacio Nacional, por el Presidente de la República, acompañado por representantes de todos los poderes y sectores políticos. Esta reforma comprendió 14 artículos de la Constitución y atañe a los tres poderes y los tres niveles de gobierno, creando virtualmente cinco subsistemas: Control de los recursos públicos; Coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno; Prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas; Persecución y sanción de hechos de corrupción; y Fiscalización superior.

Las características del sistema, conforme a la reforma constitucional, han sido analizadas pormenorizadamente por varios autores (Romero, 2015; Huacuja y Merino, 2015, y Ehrman, 2015). A la fecha de redacción de este artículo está muy avanzada la discusión de las diferentes iniciativas presentadas por parte de legisladores de los diferentes partidos políticos representados tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores, e incluso una iniciativa ciudadana conocida como “Ley 3 de 3”.

La Gráfica 1 presenta la arquitectura del Sistema Nacional Anticorrupción, según se desprende de la reforma constitucional.

Con motivo de esta reforma, el auditor Superior de la Federación, Juan Manuel Portal (2014), consideró que

Gráfica I
Componentes del SNAC
SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN



Fuente: Elaboración propia.

“la creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) favorecerá el surgimiento de nuevas áreas de cooperación entre diversas instituciones, que permitirá a la fiscalización superior sumarse al impulso emprendido por el Estado para enfrentar el fenómeno de la corrupción con un enfoque multifactorial, en vez de atender solamente sus efectos aislados” (2014: 20).

En este artículo ha sido mi propósito no reproducir análisis y esquemas, sino apuntar a uno de los pilares que harán que este sistema funcione. Me refiero a uno de los mecanismos clásicos de control del poder, el control parlamentario.

La necesidad de una mayor colaboración y coordinación entre los actores se tiene que entender en esta visión de lo multifactorial, es decir, de lo complejo, lo compuesto de muchas partes que deben articularse, la idea de un sistema que produce resultados no cuando una parte funcione bien, sino sólo cuando todas sus partes tengan un óptimo desempeño.

En el siguiente apartado expondré a grandes rasgos cuál es el origen, en qué consiste el control del poder y cómo se implementa el control parlamentario, así como de qué manera fortalece una de las vertientes del sistema, la de fiscalización superior.

Panorama del control del poder

La preocupación más determinante de los creadores del sistema político republicano en el siglo XVIII era evitar

la tiranía, preservar las libertades y asegurarse de que los gobiernos sirvieran a la ciudadanía. Fue por ello que los padres fundadores de la filosofía política moderna –Hobbes, Locke, Montesquieu, Mill y Rousseau– promovieron activamente mecanismos para el control del poder. Este intento viene a equipararse con el de división de poderes, toda vez que el desbordamiento del poder hacia el absolutismo es resultado de la concentración, y por oposición su límite tendrá que ser la existencia de varios poderes que se limiten mutuamente.

Es así que aparece una subdivisión de poderes entre la función de legislación y la de vigilancia del cumplimiento de la ley. Sin esta distinción, es inviable pensar en una efectiva división de poderes. A partir de eso, hablamos propiamente de control del poder.

Legado del pensamiento político moderno, el régimen de nuestro país es de una democracia representativa donde la soberanía del pueblo se ejerce por medio de los legisladores, de ahí que una mejor representación favorece la estabilidad política del Estado y la legitimidad de la ley.

Función fiscalizadora del Parlamento

Una de las vertientes de la división de poderes es la del control sobre el presupuesto, la cual se da en tres momentos. Primero respecto de la aprobación de las contribuciones tributarias que harán los ciudadanos para solventar el gasto público (Artículo 73 Fracción VII y XXIX); la segunda

referida a la aprobación del presupuesto que se ejercerá y su destino (Artículo 74 Fracción IV); por último está la fiscalización del uso que se dio al presupuesto mediante la revisión de la cuenta pública (Artículo 74 Fracción VI). Como se aprecia, todas ellas son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados. Ello porque un viejo principio de la democracia es que sólo el pueblo, a través de sus representantes, puede imponer las cargas tributarias a las que él mismo quedará obligado.

La Fracción VI del Artículo 74 inicia con la acción y propósito de lo que denominamos *fiscalización superior*: “Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la entidad de fiscalización superior de la Federación”.

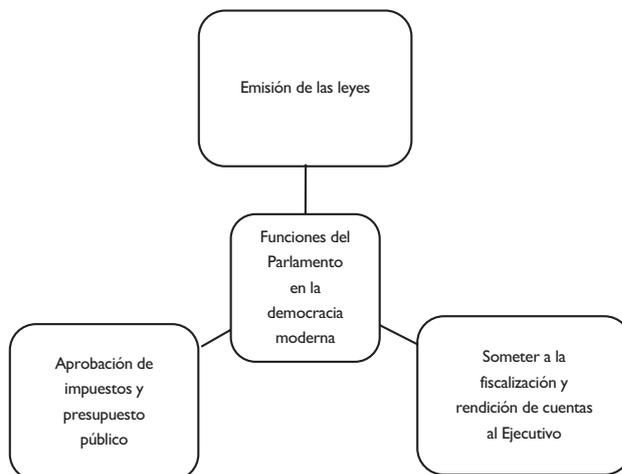
La Cuenta Pública es actualmente el insumo principal de fiscalización superior. Consiste en el informe sobre la gestión financiera, presupuestaria y programática del ejercicio fiscal que abarca del 1° de enero al 31 de diciembre de cada año. Está integrada por los ramos administrativos, autónomos y generales, así como por las entidades de control presupuestario directo. De forma consolidada, la presenta el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados el 30 de abril, a efecto de comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales se llevaron a cabo en los términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables, conforme a los criterios establecidos y con base en los programas aprobados.

Podemos identificar tres funciones distintas pero inherentes a la naturaleza y función del Parlamento, que se han consolidado como propias de esta corporación del Estado no sólo a lo largo de la historia, sino incluso en estos tiempos. Se trata de funciones claramente delimitadas, a saber: representación, legislación y fiscalización. La Gráfica 2 ilustra el ciclo que se forma entre la representación, con base en el mandato popular, y la acción fiscalizadora.

La representación consiste en la expresión de la voluntad política del pueblo de la que son depositarios los diputados electos, no los senadores, cuya fuente de representación no es social. Corporativamente, se encuentra su manifestación en el Parlamento.

La función legislativa, a su vez, consiste no sólo en la creación de las leyes, sino en la posibilidad de corregir y aprobar o rechazar el presupuesto y las cuentas públicas.

Gráfica 2
Triada esencial de las funciones parlamentarias



Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a la función de fiscalización o control, se asegura que el gobierno implemente las políticas y programas de acuerdo con las determinaciones del Parlamento. Esta función de supervisión se realiza de manera *ex ante* o *ex post*, ya sea, respectivamente, en el proceso de preparación de una política o en la supervisión de la ejecución de la misma.

La supervisión se realiza por intermediación de la entidad de fiscalización superior, pero fundamentalmente con la recepción del informe del resultado de la Cuenta Pública para su análisis, discusión y, en su caso, aprobación por parte de la Cámara de Diputados.

Se ha adoptado de forma amplia el término *accountability* como sinónimo de rendición de cuentas. Para el politólogo argentino Guillermo O'Donnell (2004), es necesario diferenciar entre la rendición de cuentas o *accountability* vertical, que consiste precisamente en el sometimiento al refrendo electoral mediante el cual se conserva el control por parte de los ciudadanos sobre el ejercicio de sus gobernantes.

En cuanto a la rendición de cuentas horizontal, según O'Donnell, corresponde al funcionamiento del mecanismo de pesos y contrapesos, propio de la división de poderes. En este nivel está la relación de la Cámara de Diputados y la Auditoría Superior de la Federación, la primera como titular de la fiscalización, que es ejercida por intermedio de la segunda (la entidad superior de fiscalización, EFS), sobre todos los entes que componen el sector público federal.

Se habla de un “modelo Westminster” para referirse a la conformación de la entidad de fiscalización superior (EFS) sujeta a control parlamentario, el cual explica la clasificación que se ha hecho de los entes de fiscalización, distinguiéndola de aquellas de modelo francés o de “corte de cuentas”. En el caso de México, el modelo Westminster corresponde a la relación existente entre la Auditoría Superior de la Federación, a la que hace referencia el Artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y la comisión parlamentaria que recibe y analiza los informes de ésta, a saber, literalmente, la comisión de cuenta pública (*public account committee*: PAC, por sus siglas en inglés) que en México recibe la denominación de Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación a tenor de lo establecido en el Artículo 74 Fracción VI de la Constitución y en el Título Sexto de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

A nivel mundial, la entidad responsable de establecer las bases normativas, la coordinación internacional y los estándares a cumplir es la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés). Se le considera un organismo autónomo, independiente y apolítico, con un estatus especial en el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Algunos destacados académicos (Ackerman y Astudillo, 2009) consideran que de la Declaración de la INTOSAI de Lima (1977), que propone la necesaria *independencia* de la EFS, se sigue que ésta sea una autonomía constitucional, incluso de la Cámara de Diputados. En tal sentido, respecto al caso mexicano, se exponen temores de una injerencia política que impida a la Auditoría Superior de la Federación alcanzar el cumplimiento de sus fines; sin embargo, no se presentan evidencias que prueben un solo caso de ello.

En cambio, la tendencia internacional es fortalecer el papel del control parlamentario, lo cual no contradice la independencia de las entidades de fiscalización. Por el contrario, el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico aportan elementos teóricos y empíricos para mostrar que existe un papel crucial en la Auditoría Pública y la Rendición de Cuentas Parlamentaria.

Por independencia se entiende que el auditor no esté implicado con el ente auditado, de modo que su trabajo sea técnico e imparcial. Por autonomía se entiende que el auditor esté exento de cualquier presión externa que obstaculice su labor. Al respecto, si se observan los diferentes marcos legales, existe una mayoría de países que recogen la noción de “independencia” y algunos la de “autonomía”, pero en cada caso sus alcances tienen particularidades que obligan a ser cautelosos al afirmar que se ha establecido un modelo dominante. En la Tabla I tenemos el concentrado del reporte obtenido de la revisión de 201 países. Se reporta autonomía en el caso de 46 países e independencia en 97;

sólo 15 fijan una subordinación de la entidad fiscalizadora respecto del jefe de Estado. De 43 países no se pudo obtener este dato. Dado que en México la Constitución ya declara la *autonomía técnica y de gestión* de la ASF, este órgano ya se encuentra en la categoría de autonomía.

Tabla I INTOSAI, grados de independencia o autonomía de los EFS		
Situación del EFS	EFS	%
Autonomía	34	16.9
Autonomía limitada	12	6.0
Independencia	91	45.3
Independencia limitada	6	3.0
Sin independencia	15	7.5
Sin dato	43	21.4
Total	201	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en la información de 201 entidades de fiscalización superior.

El papel de la EFS y del PAC en su conjunto es muy amplio si consideramos que la revisión de las responsabilidades sobre el gasto público abarca llamar a cuentas y someter a responsabilidad a quienes ejercen el presupuesto. Si bien la parte principal o proporcionalmente más amplia de este trabajo lo desarrolla la entidad de fiscalización superior en lo que podríamos denominar la *fase analítica* en la que se somete a auditoría, en sus diversos tipos, la actuación de los organismos públicos obligados; otra porción significativa es la que corresponde a la *evaluación reflexiva* del alcance de las políticas públicas, el desempeño de las entidades de la administración pública y el propio desempeño de la EFS. Estas últimas funciones, de un carácter más bien de síntesis, ocurren en la sede parlamentaria mediante el análisis técnico que realiza el PAC y el análisis político que hace la Cámara de Diputados.

Contribución del Comité de Cuenta Pública (PAC) a la fiscalización superior

El Comité de Cuenta Pública (PAC) es el primer destinatario de los informes que emite la EFS. A esta comisión le corresponde, como sugieren Hedger y Blick (2008: 4), *agregar valor* al informe, lo cual hace profundizando en sus contenidos, formulando cuestionamientos, llamando a comparecer a los involucrados, haciendo recomendaciones y dando seguimiento a las acciones del gobierno, resultantes de las recomendaciones del Parlamento. Por ello el PAC participa del proceso de auditoría pública y al mismo tiempo ayuda

a alcanzar el objetivo parlamentario de asegurar que el gobierno rinda cuentas frente al electorado. Bajo esta visión, es claro que las dos dimensiones de la *accountability* se refuerzan mutuamente. En sentido contrario a aquellas opiniones que consideran que la Auditoría Superior de la Federación debe quedar enteramente como organismo autónomo, desvinculado de la Cámara de Diputados, la interacción entre la EFS y el PAC contribuye en beneficio de ambas partes. Por un lado, le da legitimidad a la intervención del PAC y a la Cámara, ya que aquél fundamenta sus pronunciamientos en auditorías y evaluaciones con carácter técnico y riguroso efectuadas por la EFS. La composición multipartidista y representativa del PAC, así como el hecho de que sea encabezado por un integrante de la oposición, asegura la independencia de la EFS. Si también se cumple la condición mencionada previamente de dar valor agregado mediante la profundización y el cuestionamiento al Poder Ejecutivo, entonces se hace patente que conviene una estructura de este tipo en la que queda en el ámbito de la soberanía del Legislativo ejercer el componente de *accountability* vertical que no existiría bajo la figura de una auditoría superior enteramente autónoma.

Cuando derivado del trabajo de la entidad de fiscalización superior se sigan procesos en contra de funcionarios por conductas que correspondan a responsabilidades, esto no requiere la intervención del Parlamento sino de la fiscalía anticorrupción o de aquella entidad procesal competente. En cambio, el valor agregado que el PAC y el Parlamento suministran a los informes de auditoría de la EFS debe ser uno de los objetivos a alcanzar como parte del proceso de rendición de cuentas. No se trata solamente de identificar ineficiencias, sino de establecer causas, hacer recomendaciones para mejorar el desempeño gubernamental, minimizar el impacto de las conductas inadecuadas, etcétera. Esto no sustituye el énfasis que se hace en la persecución de las malas conductas, sino que lo complementa y le da proyección.

La Comisión de Vigilancia de la ASF: el PAC mexicano

El Artículo 79 de la Constitución no sólo establece las características del trabajo de la Auditoría Superior de la Federación, sino el tipo de informes que debe rendir a la Cámara de Diputados, por lo que, a su vez, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación señala la existencia de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación y las atribuciones de la misma.

En la Tabla 2 encontramos un concentrado de las comisiones parlamentarias que actualmente intervienen en diferentes etapas del proceso presupuestal.

El Artículo 78 está enfocado en parte a la función reflejada en los criterios aceptados internacionalmente para el PAC; no obstante, como se aprecia, la ley no pone al gobierno como su interlocutor principal, como aquel al que su labor de control parlamentario está orientada:

Artículo 78.- La Comisión presentará directamente a la Auditoría Superior de la Federación un informe que contenga las observaciones y las recomendaciones que se deriven del ejercicio de las atribuciones que esta Ley le confiere en materia de evaluación de su desempeño a más tardar el 30 de mayo del año en que presente el Informe del Resultado. La Auditoría Superior de la Federación dará cuenta de su atención al presentar el Informe del Resultado del ejercicio siguiente.

Esta situación explica por qué en México la relación con la EFS se da a través de la Comisión de Vigilancia, a la cual le corresponde efectuar el Análisis de Resultados de la Cuenta Pública. Por otro lado, existe la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, a la cual le compete conocer el informe y turnarlo para la aprobación del Pleno de la Cámara. Sin

Tabla 2
Intervención de las Comisiones Legislativas en la Fiscalización Superior

Ley	Descripción de la obligación asignada	Sujeto
LFSF, arts. 66 y 67	La Comisión de Vigilancia evalúa el desempeño de la ASF y presenta al pleno el informe de la revisión de la cuenta.	Comisión de Vigilancia
LFRC, Art. 34	La Comisión de Vigilancia realizará un análisis del Informe del Resultado y lo enviará a la Comisión de Presupuesto y se podrá solicitar opinión a otras comisiones ordinarias.	Comisión de Vigilancia
LFRC, Art. 36	La Comisión de Presupuesto estudiará el Informe de Resultados y la Cuenta Pública y someterá el dictamen de la cuenta al pleno a más tardar el 30 de septiembre.	Comisión de Presupuesto
LFRC, Art. 38	Las comisiones de Vigilancia y Presupuesto deberán emitir una opinión sobre las reglas de operación del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado enviado por la ASF a más tardar el 15 de marzo.	Comisiones de Vigilancia y Presupuesto
LFRC, arts. 76 y 77	La Comisión de Vigilancia coordina las relaciones entre la Cámara y la ASF y evalúa su desempeño.	Comisión de Vigilancia
LFPRH, Art. 110	Las comisiones de Hacienda y Presupuesto de la Cámara de Diputados analizarán y evaluarán las metas de los programas aprobados.	Comisiones de la Cámara de Diputados

embargo, no está claramente vinculado el resultado de la fiscalización con el aprovechamiento de la información y, sobre todo, la oportunidad de la misma para la elaboración, discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos de los ejercicios subsiguientes.

Reformas para promover el control parlamentario en México

Hace unos años, parte del debate en México se sustentó en la sospecha de injerencias políticas por parte de la Comisión de Vigilancia sobre la Auditoría Superior de la Federación. De acuerdo con la información disponible de los organismos de fiscalización integrantes de la INTOSAI, la mayoría rinde informes a sus parlamentos y ello no depende de si son o no autónomos respecto del mismo. Casi 60% de las EFS autónomas rinde un informe al Parlamento; 25%, en cambio, no está obligado a emitir informes. Lo anterior puede resultar más difícil de aceptar si se pretende una institución capaz de cuestionar y evidenciar el uso o abuso que se dé a los recursos públicos y los programas sociales. Por su parte, 80% de las EFS que ostentan el carácter de autónomas entregan informes a sus parlamentos y sólo 3% no emite informes obligatorios.

Aunque la INTOSAI acumula una existencia de más de 60 años, el desarrollo de los organismos de fiscalización superior en el mundo, dotarles de independencia y fortalecer su mandato para ejercer la auditoría sobre los recursos públicos, son tareas que se han configurado recientemente. No hay que quedarse en una visión local, toda vez que los últimos cambios en la materia datan, en nuestro país, de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (2000) y la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (2009). No obstante, existe la impresión de que es la denominada “transición a la democracia” y la mayor competencia político-electoral lo que ha orillado a modificar el marco legal a fin de otorgar a la oposición un más estrecho control sobre el gobierno.

Si las entidades de fiscalización superior tienen un puesto estelar en el escenario, no menos importantes en este proceso de fiscalización y rendición de cuentas son los PAC y los congresos. Un primer aspecto es ubicar el papel del PAC y el de las EFS en un contexto más amplio que llamaremos el manejo de las finanzas públicas al interior, del cual se identifica una cadena de fiscalización y rendición de cuentas que liga sus actividades a otros actores.

Es importante señalar que, de ser aprobada la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción que actualmente (mayo de 2015) está en proceso, la Auditoría Superior de la Federación podrá iniciar la fiscalización a partir del primer día hábil del ejercicio fiscal siguiente y entregará informes individuales el último día hábil de los meses de junio y octubre. Además de la inmediatez con la que se iniciará

el proceso de fiscalización, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece también la obligación de que el Ejecutivo Federal entregue informes trimestrales que contengan información relativa a la situación económica, la deuda pública y las finanzas públicas.

Toda esta información queda a disposición de las Comisiones de la Cámara de Diputados, las cuales cuentan así con insumos necesarios para analizar, programar y presupuestar con base en los resultados concretos, con lo que es posible realizar mejoras al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para la aprobación por el Pleno de la Cámara de Diputados. En el esquema prevaleciente estos datos no se están incorporando al proceso de elaboración presupuestal. Se trata de una propuesta que he venido haciendo, en el sentido de pasar de un esquema lineal entrada-proceso-salida, a uno cíclico, en el que, como verdadero sistema, haya retroalimentación. Es por eso que los parlamentos deben estar atentos a la evolución fiscal de sus estados.

Un mayor desarrollo institucional en México no puede dejar a la Cámara de Diputados al margen de jugar un papel determinante en el control de las finanzas públicas y de ocuparse sistemáticamente del análisis y monitoreo de los indicadores clave para solicitar al Ejecutivo las adecuaciones conducentes en el ejercicio del gasto sobre la marcha.

Así podemos redondear la reflexión a la que hemos aludido, esto es, la importancia que el sistema de fiscalización superior deje de ser un instrumento reactivo, circunscrito a la persecución de los comportamientos inapegados a la norma o a la inconsistencia contable. Es más trascendente y determinante que la fiscalización evolucione a ser un instrumento prospectivo que contribuya a un mejor diseño y administración de las finanzas públicas.

Un ejemplo que ilustra el potencial de la oportunidad en la información unida a una retroalimentación vía control parlamentario es la que arrojó la Auditoría Financiera y de Cumplimiento realizada por parte de la Auditoría Superior de la Federación a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP, 2013), con el título *Balance presupuestario y sostenibilidad fiscal*, al ejercicio fiscal 2013, la cual identificó, entre otros aspectos, que se había dado insuficiencia de ingresos públicos a pesar de obtener ingresos por encima de los probados en la Ley de Ingresos de la Federación; sin embargo, fueron insuficientes para cubrir un mayor nivel de gasto público.

Como se observa en la Gráfica 3, en los cuatro informes trimestrales de 2013, la Secretaría de Hacienda fue dando cuenta de la progresiva brecha que se abría entre el presupuesto aprobado y los ingresos captados.

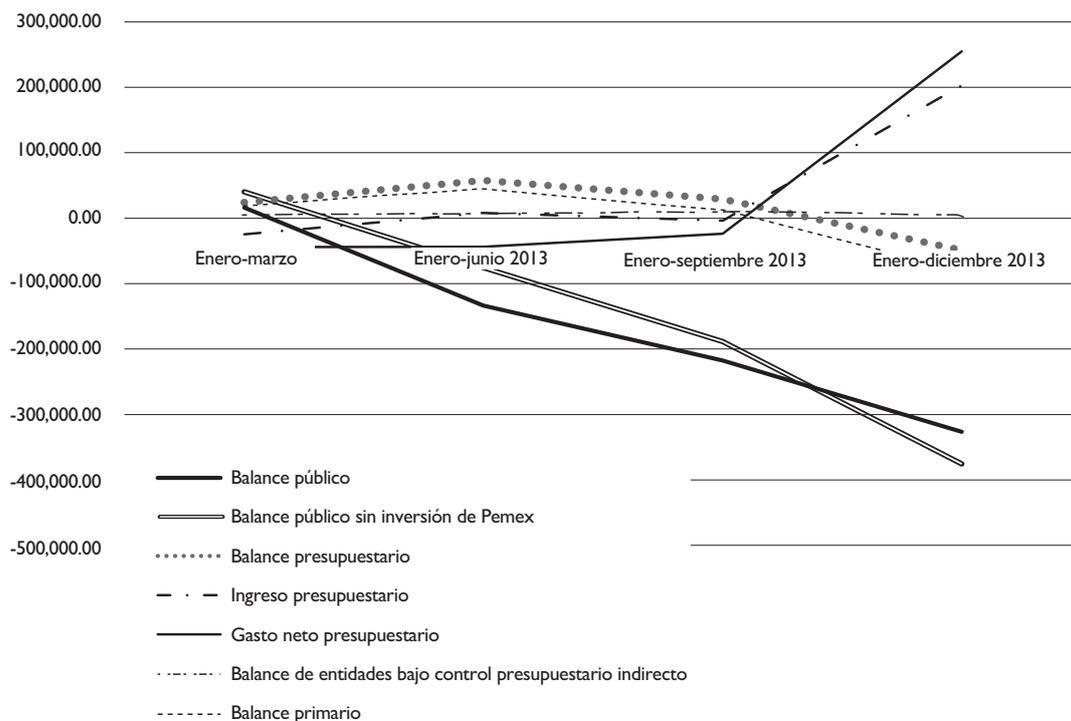
Idealmente la gráfica debería presentarnos líneas rectas en torno al cero, esto es, con mínima variación entre el presupuesto programado y lo ejercido. Sin embargo, como observamos, conforme avanzan los meses los indicadores se abren dramáticamente respecto de lo originalmente programado.

Disponiendo oportunamente de los resultados, las comisiones legislativas podrán monitorear la información del ejercicio presupuestal a través del año, incluso antes de que la Auditoría Superior de la Federación lo reporte en el *Informe Trimestral Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública*, y tomar las medidas conducentes para evitar un mal uso de los recursos públicos.

Conclusiones

- 1) El combate a la corrupción tiene que ser una política de Estado y no una moda pasajera o un tema de ocasión. Con este carácter se entiende que el combate efectivo a la corrupción tenga que ser un factor para el avance democrático y social del país.
- 2) La actual agenda de gobernanza supone que el combate a la corrupción es una condición estructural y funcional indispensable para asegurar la efectividad de los gobiernos para la satisfacción de las necesidades y expectativas sociales.

Gráfica 3
Evolución de la diferencia entre el presupuesto programado y ejercido 2013
Millones de pesos



Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (nota 22). Los datos corresponden a cada trimestre y no son acumulativos. Las cifras de balance son netas por indicador y por trimestre.

Es en ese terreno donde la fiscalización superior todavía no ha rendido los impactos requeridos. Si los presupuestos anualmente se van desviando de lo programado y, sin embargo, no se corrigen oportunamente para restablecer los equilibrios macroeconómicos, entonces la auditoría se está perdiendo en las cuentas pequeñas y desprotegiendo las macrofinanzas del Estado.

- 3) En los últimos años, México ha adoptado un conjunto de reformas del más alto nivel para crear nuevas estructuras destinadas a una mejor gobernanza. Se trata de reformas constitucionales que han ganado un amplio soporte político de las diferentes fuerzas representadas en el Congreso y entre la misma sociedad civil.

Estas estructuras buscan salvaguardar y promover la transparencia, el uso responsable de los recursos públicos, la rendición de cuentas y, particularmente, la sanción y prevención de la corrupción.

- 4) El sistema creado no sólo responde a las demandas de la sociedad mexicana, sino que corresponde a los estándares internacionalmente aceptados para las mejores prácticas en cuanto a fiscalización superior.
- 5) La autonomía de la entidad superior de fiscalización es un objetivo que supera con creces el criterio de la INTOSAI, que exige la independencia entre el órgano fiscalizador y los entes fiscalizados. Por ello, en México la agenda pendiente en esta materia no es estructural, sino funcional. La mayoría de los países integrantes de la INTOSAI establece que la entidad superior de fiscalización rinda cuentas ante el Parlamento.
- 6) Un mejor funcionamiento de la Auditoría Superior de la Federación requiere una mejor articulación con la Comisión parlamentaria que recibe sus informes y que los analiza, esto es, la Comisión de Vigilancia y la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.
Esta articulación tiene que verse en conexión con la oportunidad y celeridad con la que se genera información y se analiza para reaccionar, evitando afectaciones al presupuesto público, sancionando las conductas inadecuadas y retroalimentando el proceso presupuestal.
- 7) El control parlamentario de la fiscalización superior es un mecanismo de control político y, a la vez, jurídico. Por ello corresponde a lo que Staphenurst denomina “*accountability diagonal*”, es decir, una mezcla entre el mandato social que impone unas responsabilidades políticas a los altos funcionarios y un control jurídico administrativo de cumplimientos formales y materiales de los programas y objetivos de la política pública.
- 8) Dar valor agregado al informe de la Cuenta Pública supone oportunidad y la vinculación entre el presupuesto y el informe. Esto no lo puede realizar un órgano que está más orientado a la verificación del cumplimiento y la sanción del incumplimiento, sino un órgano de tipo político que sea capaz de orientar los objetivos de la política pública y ejercer, en representación de la sociedad, un papel de crítica e interpelación al Ejecutivo.
- 9) La sociedad tiene que involucrarse más para que los resultados del sistema anticorrupción rindan los efectos que se esperan de él.
- 10) Existen perspectivas halagüeñas respecto a la efectividad del sistema dada su complejidad y articulación, porque corresponde a un mayor compromiso de la sociedad civil y porque recoge la experiencia internacional que, a lo largo de varias décadas, permite ir identificando los mecanismos más eficaces para lograr abatir la corrupción y tener una mejor funcionalidad de los órganos de fiscalización.

Referencias

- Ackerman, J. y Astudillo, C. (2009). *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*. México: UNAM.
- Ehrman, R. (2015). “Notas sobre el nuevo Sistema Nacional de Fiscalización”. En *Fiscalización, transparencia y rendición de cuentas, tomo 2*. México: Cámara de Diputados-CVASF-UEC.
- Fukuyama, F. (2016). “What is Corruption?”. *Against Corruption: A Collection of Essays*. Recuperado de <<https://www.gov.uk/government/publications/against-corruption-a-collection-of-essays/against-corruption-a-collection-of-essays>>.
- Guerra, G. (16 de mayo de 2016). “La corrupción somos todos”. *El Universal*.
- Hedger, E. y Blick, A. (2008). *Enhancing Accountability for the Use of Public Sector Resources: How to Improve the Effectiveness of Public Accounts Committees*. Londres: ODI.
- Huacuja, S. y Merino, S. (2015). “El sistema nacional anticorrupción: ¿un Prometeo comunicado el ígneo don de la esperanza o un Sísifo afanándose en la culminación imposible?”. En *Fiscalización, transparencia y rendición de cuentas, tomo 2*. México: Cámara de Diputados-CVASF-UEC.
- Klitgaard, R. (1998). *Controlando la corrupción. Una indagación práctica para el gran problema de fin de siglo*. Buenos Aires: Sudamericana.
- O’Donnell, G. (2004). “Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política”. *Revista Española de Ciencia Política*, octubre, núm. 11.
- Portal, J. (2014). “Mensaje del Auditor Superior de la Federación”. En Auditoría Superior de la Federación, *Informe General Cuenta Pública*. México: ASF.
- Romero, A. (2015). *Visión integral del Sistema Nacional Anticorrupción*. México: PGR/Universidad Anáhuac/INACIPE.
- SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público) (2013). *Primer Informe Trimestral sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública*. SHCP, Segundo Informe Trimestral sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública. SHCP, Tercer Informe Trimestral sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública. SHCP, Cuarto Informe Trimestral sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública. Recuperado de <http://shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/ITSSEFPDP/2013/Paginas/2013%201er_trimestre.aspx>.
- Valadés, D. (10 de mayo de 2016). “Exorcismos jurídicos”. *Reforma*, p. 10.