

CAPÍTULO I.
SUSTENTO CONCEPTUAL **31**

A.	Elementos de la democracia moderna	31
1.	Conceptualización de la democracia	31
2.	El problema de la representación política	37
3.	Regímenes no democráticos	41
B.	La rendición de cuentas en la democracia moderna	43
1.	El concepto de rendición de cuentas	43
C.	La fiscalización en la democracia moderna	56
1.	Definición y fundamento	56
2.	Características y organización en la democracia moderna	61
3.	Funcionamiento de la fiscalización superior en la democracia moderna	65
D.	Balance del análisis conceptual	73

CAPÍTULO I

SUSTENTO CONCEPTUAL

A. Elementos de la democracia moderna¹

1. Conceptualización de la democracia

Considerando que el objetivo de esta investigación es analizar la relación entre rendición de cuentas, fiscalización y democracia, en este apartado se realiza una descripción de los elementos que conforman un sistema democrático y que pueden influir en el mecanismo de fiscalización del quehacer público o bien ser influenciados por él. Debido a esto, no se realiza un estudio profundo sobre la teoría de la democracia, para tal efecto se recomiendan lecturas como las de Sartori, Dahl, Held, Green, González Casanova, Schumpeter y Liphart, cuyas citas se encuentran detalladas en la bibliografía.

Históricamente, se observan dos tipos básicos de democracia: 1) La democracia directa o participativa; y 2) la democracia indirecta o representativa.

La primera es el ejercicio directo del poder; la segunda delega el poder e implica un sistema de control y de limitación del mismo. En la democracia directa, el régimen democrático está fundado en la participación de los ciudadanos en el

¹ Por democracia moderna se entiende un sistema de gobierno en el cual los gobernantes tienen responsabilidad de sus actos públicos para con los ciudadanos (Schmitter y Karl, 1991:76). Esta responsabilidad significa que los gobiernos están obligados a rendir cuentas que son fiscalizadas y que los gobernados cuentan con mecanismos eficientes para sancionar a los que se desvíen de los intereses de la comunidad.

gobierno; es la democracia de la polis griega y de las ciudades medievales. En la democracia indirecta, el régimen democrático se basa en los mecanismos representativos de transmisión del poder. Estos mecanismos los vemos en la actualidad en numerosos países como Estados Unidos de América, Francia y Canadá, entre otros.

La democracia es una forma de gobierno. Aun en una democracia directa, las decisiones de la mayoría se aplican a todos, incluyendo a una minoría que considere que éstas son contrarias a sus intereses. En una democracia representativa, las decisiones son hechas por representantes electos y ejecutadas por servidores públicos sobre los que se delegan responsabilidades de gobierno.

Respecto de la democracia representativa, Sartori (2000: 74) señala: "... bastará decir que es una democracia indirecta en la que el 'demos' no se autogobierna sino que elige representantes que lo gobiernan. La democracia representativa comprende, necesariamente, la democracia electoral, pero la supera con el agregado de elementos propios. Bien entendido, el edificio de la democracia representativa no excluye la participación ni el referéndum; más bien los incluye pero con elementos subordinados".

Posteriormente el mismo Sartori (2000:87) agrega: "La opinión pública y la democracia electoral exigen una dimensión horizontal de la política, son la base del edificio. Pero luego se encuentra el edificio y en él la dimensión vertical de la política: hay quien está sobre y quien está debajo, quien manda y quien es mandado. Así, democracia vertical significa la democracia como sistema de gobierno". Lo anterior presupone un sistema de representación para que el que "manda" lo haga buscando la satisfacción de los intereses de los que son "mandados".

Por su parte, a mediados del siglo XX, Schumpeter precursor de la teoría competitiva de la democracia, la definió como un método particular de tomar decisiones que específicamente supone la selección de líderes mediante elecciones competitivas. Desde su punto de vista "el método democrático es aquel sistema institucional de gestación de las decisiones políticas que realiza el bien común, dejando al pueblo decidir por sí mismo las cuestiones en litigio mediante la elección de los individuos que han de congregarse para llevar a cabo su voluntad" (Schumpeter, 1983:21). Sin embargo, señala que también estas decisiones podrían

realizarse por medios no democráticos, por lo que agrega otro criterio identificador del método democrático: "la libre competencia entre los pretendientes al caudillaje por el voto del electorado. Ahora puede expresarse un aspecto de este criterio diciendo que la democracia es el gobierno del político" (*Ibid.*, 362). Por lo anterior se concluye que la democracia significa básicamente que el pueblo tiene la oportunidad de elegir libremente en elecciones competitivas a las personas que han de gobernarle.

Con base en el planteamiento de Schumpeter, la democracia se vuelve más fácil de valorar si se analizan aspectos como:

1. Presencia o ausencia de partidos y candidatos competitivos.
2. Sufragio universal.
3. Fraude electoral o intimidación.
4. Niveles adecuados de participación electoral en elecciones.

Aunque éste es un enfoque basado en lo electoral, permite una observación y juicios más adecuados sobre el grado de democracia en una sociedad. Este análisis es también de utilidad porque permite realizar consideraciones sobre el impacto de la fiscalización de los recursos públicos en cada uno de los cuatro elementos mencionados, esto es, sus repercusiones en la democracia. Por ejemplo, si se realiza una adecuada fiscalización y se evita la desviación de recursos públicos hacia fines electorales, se estará contribuyendo a evitar fraude electoral y la influencia sobre el sufragio o la participación de los electores.

Por su parte, Dahl (1997:14) señala que para que un gobierno sea representativo y democrático, los ciudadanos deben tener igualdad de oportunidades para:

- Formular sus preferencias.
- Manifestar públicamente estas preferencias.
- Recibir igualdad de trato por parte del gobierno.

Estos tres elementos son considerados a su vez como condiciones fundamentales de la democracia.

En este mismo sentido Dahl señala que para que estos tres elementos estén presentes es necesario que en la sociedad prevalezcan ocho condiciones:

1. Libertad de asociación.
2. Libertad de expresión.
3. Libertad de voto.
4. Elegibilidad para el servicio público.
5. Libertad para que los líderes políticos compitan en busca de apoyo.
6. Diversidad de fuentes de información.
7. Elecciones libres e imparciales.
8. Instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar preferencias.

Lo anterior puede observarse de manera esquemática en el cuadro I.1, donde se relacionan las garantías institucionales con la igualdad que caracteriza a un régimen democrático. A esta relación Dahl la ha llamado los "requisitos para la democracia".

CUADRO I.1
Requisitos para la democracia²

Para tener la oportunidad de:	Se requieren las siguientes garantías institucionales:
I. Formular las preferencias:	1. Libertad de asociación. 2. Libertad de expresión. 3. Libertad de voto. 4. Libertad para que los líderes políticos compitan en busca de apoyo. 5. Diversidad de fuentes de información.
II. Manifestar las preferencias:	1. Libertad de asociación. 2. Libertad de expresión. 3. Libertad de voto. 4. Elegibilidad para el servicio público. 5. Derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo. 6. Diversidad de fuentes de información. 7. Elecciones libres e imparciales.

² Tomado de Dahl, 1997:15.

CUADRO I.1
Requisitos para la democracia²
 (continuación)

Para tener la oportunidad de:	Se requieren las siguientes garantías institucionales:
III. Recibir igualdad de trato por parte del gobierno en la ponderación de las preferencias:	1. Libertad de asociación. 2. Libertad de expresión. 3. Libertad de voto. 4. Elegibilidad para el servicio público. 5. Derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo. 6. Diversidad de fuentes de información. 7. Elecciones libres e imparciales. 8. Instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias.

El objetivo de presentar estos "requisitos de la democracia" de Dahl y el planteamiento de Schumpeter es que permiten introducir la justificación de la fiscalización de los recursos públicos para fortalecer la democracia. Por ejemplo, el uso ilegal de recursos públicos para efectos electorales repercute directa e indirectamente en la libertad e imparcialidad de las elecciones. Particularmente se pueden destacar los aspectos siguientes:

1. La libertad del voto. Al ejercerse coerción sobre los votantes con el uso de recursos públicos.
2. La libertad de expresión. Al influir sobre medios de comunicación o comunicadores mediante prebendas o gratificaciones económicas.
3. Libertad de los líderes políticos. Al manipularlos con la influencia política y económica del gobierno.
4. Elecciones libres e imparciales. Al manipular los procesos electorales con recursos públicos e influir en sus resultados.

Son claras las coincidencias con el análisis derivado de la concepción de Schumpeter (mencionado antes), pues la

desviación de recursos públicos puede repercutir en los cuatro elementos señalados por él. Con la manipulación derivada de la desviación de recursos se puede influir en los partidos y candidatos, en la compra de votos y en el número de ciudadanos que asisten a las urnas (participación electoral). Concretamente, se corrompe la democracia.

Por lo tanto, no se puede concebir una democracia donde se desvíen recursos públicos que incidan negativamente sobre los principales elementos que la caracterizan. Un adecuado sistema de rendición de cuentas y de fiscalización tendrá un efecto positivo en la consolidación de un régimen democrático, tanto por el impulso de un mecanismo electoral más competitivo y libre, como por el fortalecimiento de una representación más efectiva por parte de los gobernantes. Más adelante se ampliará este punto.

En este mismo sentido, Schmitter y Karl (1991: 76) destacan que la democracia política moderna es un sistema de gobierno en el que los gobernantes están obligados a rendir cuentas de sus acciones a los ciudadanos. Particularmente señalan: "Definimos la democracia política como un régimen o un sistema de gobierno en el cual los que ejercen el poder están obligados a rendir cuentas de sus acciones a los ciudadanos, actuando directamente a través de la competencia y la cooperación de sus representantes".

Por su parte Riker (1965: 31) asegura: "la democracia es una forma de gobierno en la cual los gobernantes son completamente responsables ante los gobernados".

Finalmente Ortiz Pinchetti (2001:63) ha comentado: "El tema es quizás el más importante de la democracia moderna: la facultad de los pueblos para exigirles cuentas a las autoridades y la obligación correlativa de las autoridades de rendirlas; es uno de los rasgos característicos de las nuevas instituciones de la política de todo el mundo".

Por lo anterior podemos observar que existe una clara coincidencia entre diversos autores a incluir a la rendición de cuentas y a la fiscalización como elementos básicos de la democracia moderna.

2. El problema de la representación política

En relación con las características de un sistema democrático, Dahl (1997:13) menciona que una característica fundamental de la democracia es la respuesta continua del gobierno a las preferencias de sus ciudadanos: "democracia...es el sistema político entre cuyas características se cuenta su disposición a satisfacer entera o casi enteramente a todos sus ciudadanos". De esto se deriva que los ciudadanos deben manifestar cuáles son sus preferencias, que el gobierno haga un esfuerzo por satisfacerlas y que se rindan cuentas sobre las políticas públicas y los recursos públicos que son utilizados en el intento.

El primer problema surge de la interpretación de los intereses o preferencias de los representados. Uno de los riesgos es que pueden interpretarse bajo la óptica de los intereses de los representantes. En este sentido se puede considerar a un gobierno como representativo si este busca satisfacer las demandas o preferencias reales de sus representados. Por representación entendemos "actuar según los mejores intereses de la gente" (Pitkin, 1967:167). Así, se considerará como gobierno representativo aquel que provenga de un proceso electoral competitivo, con amplia participación electoral, donde los ciudadanos gocen de libertad política. En este caso, el gobierno estará obligado a actuar de acuerdo con los intereses de los representados y a garantizar el cumplimiento de sus objetivos.

A continuación se realizan diversas consideraciones sobre por qué los gobernantes en una democracia pueden estar motivados a actuar de acuerdo con las preferencias de los ciudadanos. Para tal efecto cabe destacar que la estructura básica de los gobiernos representativos (Manin, *et al*, 1999: 3) se caracteriza por:

1. Los gobernantes son nombrados mediante una elección.
2. Los ciudadanos son libres para discutir, criticar y demandar, pero no tienen la capacidad legal para dar instrucciones directas al gobernante.
3. En un sistema donde opera la reelección, los gobernantes están sujetos a elecciones periódicas.

La pregunta respecto de la representación es: ¿por qué los gobernantes, con el poder que tienen, actuarán de acuerdo con el interés de los gobernados? Son cuatro las razones hipotéticas que se identifican a este respecto (Manin, *et al* 1999: 3-4):

1. Sólo aquellas personas que tienen espíritu de servicio se ofrecen para el servicio público y se mantienen incorruptibles cuando están en sus cargos públicos.
2. Debido a que los individuos que se ofrecen para el servicio público difieren en sus intereses, motivaciones y capacidad, los ciudadanos usan su voto para elegir efectivamente a los candidatos que tienen intereses iguales que los de ellos, y que suponen que se mantendrán entregados al servicio público.
3. Debido a que cualquiera que ocupe un cargo público puede tener intereses o valores diferentes a los ciudadanos, éstos pueden utilizar su voto como arma contra quienes se desvíen del camino de la virtud, y pueden retirarles su apoyo.
4. Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, pueden vigilarse unos a otros, de tal manera que este contrapeso de fuerzas produzca que los gobernantes actúen en beneficio del interés de la gente.

Ninguna de las cuatro hipótesis puede descartarse de manera automática. Sin embargo, en la presente investigación se parte de las opciones 3 y 4, esto es, la relacionada con la democracia electoral y la rendición vertical de cuentas y la relacionada con el contrapeso de fuerzas, que destaca la importancia de la vigilancia de un poder sobre otro y es la rendición horizontal de cuentas.

Lo anterior debido a que en una democracia la búsqueda de la satisfacción de los intereses de la mayoría no puede ser fortuita. En una democracia esta relación es de obligatoriedad. Como ya se mencionó, Dahl destaca que un aspecto central de la democracia es que sistemáticamente ocasiona o promueve que los gobiernos sean representativos. En este mismo sentido Hamilton señaló en 1780 en *El Federalista* (2000: 264): "Un buen gobierno implica dos cosas: primero fidelidad a su objeto

que es la felicidad del pueblo; segundo, un conocimiento de los medios que permiten alcanzar mejor ese objeto”.

En relación con la representación de los intereses de la comunidad, un problema fundamental es precisamente la definición de esos intereses. El gobierno debe estar bien informado sobre cuáles son los intereses de los ciudadanos y establecer políticas públicas para lograrlos. Sin embargo, los sistemas de comunicación de preferencias pueden no ser efectivos, o bien los mismos ciudadanos pueden no contar con toda la información necesaria sobre algún tema específico y no estar en posibilidades de definir su preferencia. En una democracia representativa, los representantes electos están facultados para decidir, en un gran número de aspectos de interés común, lo que los ciudadanos deben hacer y lo que no deben hacer, y establecen medidas para obligarlos a aceptar y tomar en cuenta sus decisiones.

Por otra parte, se dan algunos casos en los que existen intereses encontrados en la población, por ejemplo la propuesta de una reforma fiscal. En este caso un gobierno representativo debe conciliar intereses y finalmente tomar la decisión que represente los verdaderos intereses de la mayoría, actuando democráticamente. Esto es, tomar la decisión que la mayoría de la población decida, aun cuando ésta vaya en contra del proyecto político del gobernante en turno. En esta situación la división de poderes y la pluralidad política, fortalecen la posibilidad de que los intereses de los diversos grupos sociales sean tomados en cuenta, pues volviendo al ejemplo de una reforma fiscal, el Ejecutivo puede enviar una iniciativa de ley, pero el Legislativo la puede modificar, considerando los intereses de sus representados. Bajo cualquier circunstancia en casos como este siempre habrá perdedores y ganadores. Sin embargo, un gobierno será representativo en la medida que adopte políticas que tomen en cuenta las demandas de la mayoría de la población.³

³ En este estudio se parte del supuesto de que el uso honesto, transparente, eficiente y eficaz de los recursos públicos es uno de los grandes intereses de la ciudadanía. Por otra parte, se concentra en el mecanismo horizontal de rendición de cuentas, pues el punto fundamental del análisis es la fiscalización de los recursos públicos que lleva a cabo la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados.

⁴ Inicialmente podría suponerse que unas elecciones competidas, regulares

En una democracia unos son gobernados y otros gobernantes y aquellos seleccionan a éstos. Este es el elemento distintivo en las democracias; los gobernantes son seleccionados a través de elecciones libres, competitivas e imparciales. La pregunta es: ¿hasta dónde el hecho de que son electos es suficiente para asegurar que los gobiernos actúen de una manera representativa? La cuestión es entonces examinar hasta dónde puede ser cierto que si las elecciones son competitivas, si la participación electoral es amplia y si los ciudadanos disfrutan o tienen libertades políticas, entonces los gobiernos son representativos.⁴

Para observar más claramente por qué se presenta este problema en la rendición vertical de cuentas, debemos considerar los posibles objetivos de los políticos. Puede que los políticos no deseen hacer nada que los ciudadanos bien informados no desearían que hicieran. Pueden de hecho tener el espíritu de servicio público y dedicarse a trabajar en favor del interés de los ciudadanos. Sin embargo, también pueden desear algo contrario al interés de los ciudadanos, por ejemplo, perseguir objetivos o metas que los ciudadanos no comparten o realizar acciones que los lleven a reelegirse o a obtener ganancias personales.

Asimismo, los políticos pueden buscar desarrollar sus propias ideas, programas o estrategias económicas, aunque éstas difieran del deseo de la mayoría de los ciudadanos. Otros pueden estar más preocupados respecto del futuro de sus carreras y estar pensando más en su lucha política, dentro del gobierno o de su partido, que en trabajar por los intereses de los ciudadanos. Algunos, como lo ha señalado Niskanen (1971) pueden buscar enriquecerse a expensas de los ciudadanos mientras están en sus puestos públicos; otros pueden estar preocupados por el reconocimiento público, local o internacional. En todos los casos, los políticos pueden estar buscando algo contrario al interés de los ciudadanos. Por eso se vuelve de gran importancia la obligatoriedad de la rendición de cuentas y su fiscalización.

y libres pudieran impulsar el buen gobierno, entendido éste como el que es representativo de los intereses de la mayoría. Sin embargo, no es claro como las elecciones pueden provocar este resultado, o sea, como asegurar que el gobierno, mediante las elecciones, sea realmente representativo de la voluntad de la gente.

⁵ Esto también supone una temporalidad adecuada. Esto es que el ciudadano

Por otra parte, existe un punto de vista diferente en relación con la representación que establece que los gobernantes no deben seguir todos los cambios y los puntos de vista de la opinión pública, sino gobernar con autoridad y responsabilidad y tomar decisiones para hacer lo que consideran que es mejor para la sociedad en un momento determinado; después de todo, para esto fueron electos.

En este sentido, Lippman (1956) comentó que la obligación de los ciudadanos es participar en las elecciones para que se ocupen los puestos públicos y no dirigir al funcionario público. Schumpeter señaló que los votantes deberían entender que una vez que se ha electo a un gobernante, las acciones políticas son responsabilidad de él y no de los ciudadanos, esto significa que se deben mantener a un lado y no pretender ordenarle todo lo que él debe hacer. Además agrega que es muy difícil que se tomen decisiones que efectivamente representen los intereses reales de la gente (Schumpeter, 1983: 326): "Es, pues, no sólo concebible, sino muy probable que las decisiones políticas a que se llegue mediante ese proceso (democrático) no concuerden con "lo que el pueblo quiere realmente", sobre todo cuando las voluntades están muy divididas".

Finalmente, si bien los ciudadanos no tienen un control completo sobre los actos de los gobiernos, sí pueden lograr que algunos de sus intereses sean considerados si consiguen que los servidores públicos estén conscientes de que sus acciones pueden ser fiscalizadas y ellos llamados a rendir cuentas y asumir responsabilidades. Los gobiernos estarán sujetos a la rendición vertical de cuentas (ver adelante el punto B.1 de este capítulo), siempre y cuando los votantes puedan discernir si los gobiernos están tomando en cuenta sus intereses o no y con base en esta información sancionarlos o premiarlos con el voto. La situación ideal sería aquella en que los servidores públicos que hayan actuado de acuerdo con el interés de los ciudadanos ganen siempre las elecciones.

3. Regímenes no democráticos

Para enfatizar la relación entre democracia, fiscalización y rendición de cuentas, a continuación se hace una breve descripción, basada en el análisis que hace Sartori (2000),

de las características principales de los regímenes no democráticos, a efecto de destacar cómo en estos regímenes la rendición de cuentas y su fiscalización no es un elemento explícito o implícito. Son diversos los términos utilizables como opuestos a la democracia: tiranía, despotismo, dictadura, absolutismo, autoritarismo, totalitarismo y autocracia, por mencionar los más importantes. De éstos se describirán los más representativos de los regímenes no democráticos.

Absolutismo indica un sistema en que el poder no tiene límite. Desde el siglo VIII el absolutismo se ha concebido como el ejercicio ilimitado, discrecional, excesivo y nocivo del poder. Por absolutismo se entiende un poder ilimitado por dos razones: 1) porque no existen contrapesos suficientes para contenerlo; y 2) porque está al margen de la ley o sobre ella. De esto se deduce que el absolutismo se da cuando el poder llega a estar muy concentrado y cuando quien detenta el poder dicta la ley y no está sometido a ella.

El término autoritarismo viene de autoridad y fue acuñado por el fascismo como un término positivo. Sin embargo, con la derrota del fascismo y del nazismo, el autoritarismo se transformó en un término negativo identificado con una autoridad prepotente y abusiva sin respeto de la libertad. Por esta razón, al autoritarismo se le identifica más como opuesto a la libertad que a la democracia.

Por su parte, totalitarismo viene de totalidad y expresa la idea de algo que abarca todo. Es decir, alude a un hecho de extensión y, por lo tanto, de penetración e intensidad. Friedrich (1941: 52-53) otorga al concepto de totalitarismo cinco características: una ideología oficial, un partido único de masas controlado por una oligarquía, el monopolio de las armas, el monopolio de todos los instrumentos de comunicación y un sistema aterradorizante de policía. Después, Friedrich y Brzezinski (1956:9 y 177-236) agregaron una sexta característica: una economía dirigida desde el centro.

El concepto de autocracia es estrictamente el opuesto a democracia. Autocracia es autoinvestidura, es proclamarse jefe por sí mismo o encontrarse en situación de ser jefe por derecho hereditario. Por el contrario, el principio democrático es que ninguno se puede investir con el poder por sí mismo,

que ninguno puede autoproclamarse jefe, y que ninguno puede heredar el poder.

Como hemos visto, un régimen cuyos gobernantes son elegidos mediante elecciones libres, competitivas y no fraudulentas se clasifica como democracia. En contrapartida, un régimen cuyos gobernantes no provienen de elecciones se clasifica como "no democracia". Así, el principio básico democrático es que el poder del hombre sobre el hombre puede ser atribuido únicamente por el reconocimiento y la investidura de otros y que el que detenta el poder está obligado a rendir cuentas a los gobernados. Por lo tanto, si la designación de los dirigentes no proviene del consenso popular, no hay democracia y sin ésta, no hay rendición de cuentas.

B. La rendición de cuentas en la democracia moderna

1. El concepto de rendición de cuentas

El concepto de rendición de cuentas es sencillo. Una persona A está obligada a rendirle cuentas a otra B, si dos condiciones se cumplen: primera, el entendimiento de que A está obligado a actuar en una forma determinada en representación de B, y segunda, que B tiene el poder suficiente mediante instituciones, reglas o mecanismos formales para sancionar o compensar a A por el desempeño de sus obligaciones. Lo anterior sugiere que la rendición de cuentas es individual y no colectiva, esto es, nadie puede estar obligado a rendir cuentas por acciones hechas por otro miembro del grupo al cual se pertenece. La rendición de cuentas es, en su significado más básico, "la obligación de responder por las acciones o el comportamiento de uno mismo" (Dwivedi, 1985: 61-62).

Los principales teóricos sociales clásicos han señalado que en política primero se obtiene el poder y luego surge la necesidad de controlarlo. James Madison en 1780 señaló: "Quizá pueda reprochársele a la naturaleza del hombre el que sea necesario todo esto (la democracia) para reprimir los abusos del gobierno, ¿qué es el gobierno sino el mayor de los reproches a la naturaleza humana? Si los hombres fuesen

ángeles, el gobierno no sería necesario" (Madison, 2000: 220). Por lo tanto, debido a que los hombres no somos ángeles, se requiere de la rendición de cuentas y de los mecanismos de control de fiscalización.

Un gobierno democrático debe comenzar por establecer mecanismos y estrategias para gobernar representativamente y en segundo lugar, establecer mecanismos y estrategias para controlar el ejercicio del poder. Ésta no es una preocupación reciente; grandes pensadores políticos como Rousseau, Montesquieu, Hobbes y Locke, entre otros, se han preocupado acerca de cómo mantener el poder bajo control, prevenir su abuso y cómo sujetarlo a procedimientos y reglas de conducta específicas. La conocida sentencia de Lord Acton acerca de que "el poder corrompe y el poder absoluto corrompe absolutamente", se encuentra atrás de todos los intentos de controlar el poder.

Conceptualmente la rendición de cuentas es el resultado de un acuerdo social mediante el cual: a) las partes confieren y aceptan derechos y responsabilidades, incluyendo la especificación de fines, metas, regulaciones y la provisión de recursos para cumplir tales fines; b) las partes que adquieren responsabilidades informan sobre el cumplimiento de las mismas o, por lo menos, ponen a disponibilidad información sobre su desempeño; c) las partes delegantes de responsabilidades cumplen su deber de requerir tales informes, y; d) se establecen recompensas y sanciones asociadas conforme a los resultados obtenidos en el uso de las responsabilidades y los recursos asignados. Por consiguiente, la rendición de cuentas involucra el ejercicio de autoridad y responsabilidad, tanto por parte de aquel en quien se deposita confianza y recursos, como por parte de quien está delegando su confianza. También implica la definición de obligaciones respectivas, la especificación de reglas del juego, de resultados esperados e indicadores de su cumplimiento, y la definición de los instrumentos de compensación por los productos y resultados obtenidos.

Así, la rendición de cuentas requiere, primero, la asignación de responsabilidades y de recursos para cumplir fines y propósitos; segundo, la obligación de cumplir responsabilidades; tercero, la obligación de exigir dicho

cumplimiento y cuarto, la existencia de sistemas que compensen por el cumplimiento o no de las obligaciones.

Los mecanismos de rendición de cuentas varían en cada democracia, pero comúnmente requieren que también los funcionarios no electos estén obligados a dar al público una explicación de lo que hacen en sus cargos. Esto es importante pues muchas veces los funcionarios que no son electos en votaciones, por ejemplo la burocracia, ejercen un gran poder en el gobierno (al respecto ver el estudio de Dunn, D.1999).

Básicamente, para que un funcionario u organismo público esté en posibilidades de rendir cuentas, son necesarios los principios siguientes:

- Contar con una estructura que garantice el desempeño adecuado de sus operaciones.
- Definir claramente sus objetivos, metas y programas específicos.
- Registrar y proporcionar información oportuna y confiable.

Adicionalmente, para que haya obligación de rendir cuentas se debe contar con un marco jurídico constitucional que norme las obligaciones respecto de rendir cuentas.

Rendición vertical y horizontal de cuentas

La rendición de cuentas implica la facultad de fiscalizar e imponer sanciones. Éstas pueden realizarse a través del marco jurídico o en las elecciones cuando el ciudadano tiene el poder de elegir quién lo gobernará. Si el servidor público ha actuado de acuerdo con los intereses de la comunidad, puede recibir el voto, si no, puede ser castigado en las urnas (el castigo o premio pueden dirigirse también al partido político al que pertenezca el candidato en cuestión). A este tipo de rendición de cuentas electoral se le conoce como mecanismo de rendición vertical de cuentas (ver el trabajo de O'Donnel, 1991).

Por otra parte, los gobiernos democráticos ofrecen otro mecanismo denominado rendición horizontal de cuentas. Éste

mecanismo consiste en que los Poderes de la Unión, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, tienen obligación de responder cada uno ante los ciudadanos y entre ellos.

Rendición vertical de cuentas

La rendición vertical de cuentas describe una relación entre desiguales donde quien tiene el poder puede exigirle rendición de cuentas a quien se encuentra en un plano inferior.

Se consideran factores de la rendición vertical de cuentas las elecciones, las demandas sociales articuladas y libres y una cobertura relativamente amplia y crítica de los medios de comunicación sobre las demandas sociales en las que se denuncien los actos aparentemente ilegales de los funcionarios.

En la rendición vertical de cuentas:

- El gobernante debe informar lo que hizo y explicar sus acciones.
- El voto es el instrumento fundamental de la rendición de cuentas.
- La información sobre la actividad pública debe ser accesible, objetiva, oportuna y veraz.

En las democracias representativas modernas, la variante más importante de este tipo de rendición de cuentas es la rendición de cuentas electoral. En este caso el voto es el instrumento fundamental del mecanismo de rendición de cuentas porque mediante él los ciudadanos pueden juzgar a sus representantes a través de las elecciones.

Sin embargo, este mecanismo dista mucho de ser perfecto. Por una parte, las elecciones se organizan cada determinado lapso y, por otra, no está perfectamente claro hasta qué grado este elemento de rendición vertical de cuentas es efectivo. Incluso en democracias formalmente institucionalizadas, como Canadá, Inglaterra, Estados Unidos o Suiza, por mencionar algunas, no es claro hasta qué grado las elecciones son realmente un instrumento efectivo por medio del cual los votantes pueden castigar o premiar a los candidatos.

En este sentido, aun suponiendo que se realicen elecciones libres e imparciales, existen diversos elementos que inciden en la efectividad de la rendición vertical de cuentas; entre éstos destacan: la información deficiente con la que cuentan los votantes, un sistema de partidos políticos sin reglas claras, alta movilidad política de los votantes, deficiencia en la temática de asuntos de política pública y repentinas variaciones o cambios en la política interna debidos a cambios en el ámbito internacional. Asimismo, la existencia de rendición vertical de cuentas presupone sistemas políticos efectivamente democráticos; esto quiere decir que los ciudadanos pueden ejercer su derecho a participar en las elecciones para escoger quién los va a gobernar y expresar sus opiniones y demandas con absoluta libertad e imparcialidad.

De esta manera, si las elecciones son competitivas y sus resultados respetados, si la participación ciudadana en las elecciones es amplia y si los ciudadanos disfrutan de derechos políticos y libertades, es de esperarse que los gobiernos actúen de forma más transparente y se vean obligados a realizar una rendición de cuentas más estricta, ya que saben que pueden ser sancionados o premiados con el voto ciudadano. Esto es una contribución de la democracia a la rendición vertical de cuentas, pues promueve un mayor grado de transparencia en la definición de las políticas públicas y tiene un posible efecto positivo sobre el uso más honesto y eficiente de los recursos públicos.

Así, los gobernantes tendrán una actitud más abierta hacia la rendición de cuentas, si el proceso electoral funciona de tal manera que los ciudadanos premien o castiguen en las votaciones a los gobernantes. Esto supone, como ya se comentó, que los ciudadanos cuentan con información precisa y oportuna, y que además tienen la capacidad objetiva de procesarla y emitir juicios sobre los gobernantes.

En una democracia, la gente le otorga a los gobernantes el poder para gobernar a sabiendas de que existe la posibilidad de remover a los gobernantes, pero también los pueden premiar con la reelección, si los votantes consideran que el gobierno ha sido representativo y actúa conforme a los intereses de la comunidad. Sin embargo, la reelección no es una garantía absoluta de que el funcionario actuará de manera representativa.

En este sentido debiera haber una correspondencia entre los resultados del mecanismo de rendición de cuentas y el resultado del proceso electoral. Esto es, si la fiscalización efectuada a un funcionario público o a un gobierno arroja resultados negativos sería de esperarse que los resultados electorales para este funcionario o gobierno también fueran negativos. Si éste no fuera el caso, sería necesario revisar el mecanismo de rendición de cuentas, la información con la que cuenta el ciudadano o el proceso electoral.⁵

La importancia del monitoreo y el análisis de información precisa y oportuna para hacer de las elecciones un instrumento efectivo del mandato popular está también relacionada con el sentido común. Los políticos estarán más motivados a seleccionar políticas y a desarrollar acciones de acuerdo con la voluntad de los ciudadanos cuando la probabilidad de la exposición pública por no hacerlo sea alta o cuando consideren que puede actuarse en contra de ellos, ya sea mediante el voto o por otros medios legales.

En oposición a lo anterior, Dunn, J. (1999) considera que las elecciones no tienen nada que ver con la rendición de cuentas, cuando menos no por acciones específicas realizadas por los gobernantes. Para él las elecciones son una ocasión para que los ciudadanos refuercen su soberanía. Este autor comenta que aunque las elecciones pueden ayudar a prevenir algunos abusos es difícil que realmente sirvan como un instrumento de control sobre los gobernantes. Esto se debe principalmente a la forma en que se conducen los políticos en la actualidad, y que está relacionada con conductas poco transparentes, intrigas y manipulación de información y de los medios de comunicación.

Después de analizar los diversos puntos de vista, puede considerarse que las elecciones libres, competitivas y de alta participación son un mecanismo que promueve que los gobiernos actúen en representación de los intereses ciudadanos. Es cierto que la democracia no necesariamente asegura la representación, pero es posible que procure una mejor representación que otros regímenes.

tenga la información necesaria y suficiente con oportunidad para analizarla y emitir un voto razonado.

⁶ La influencia y poder de los medios de comunicación se ha incrementado y en

Es posible que en una democracia el control que los ciudadanos ejercen sobre los políticos mediante el voto sea imperfecto y que las elecciones no sean un mecanismo suficiente para asegurar que los gobiernos hagan todo lo que deben hacer para representar efectivamente los intereses de los ciudadanos. Sin embargo, esto no puede ser considerado como un argumento contra la democracia, sino que debe ser visto como una necesidad de reformar los mecanismos y la organización de los procesos electorales y los mecanismos de fiscalización.

Maravall (1999:154) señala: "La teoría democrática considera tradicionalmente que no obstante que los intereses de los ciudadanos y de los políticos pueden ser diferentes, las elecciones son un instrumento mediante el cual los ciudadanos pueden asegurarse de que los políticos actúen de acuerdo con los intereses de ellos y desarrollen y lleven a cabo las políticas de la preferencia de los votantes". Como ya se comentó antes, para Dahl (1997) una característica fundamental de la democracia es la respuesta continua que el gobierno debe dar a las demandas de los ciudadanos.

Por su parte Key (1996: 76-77) comenta: "La única arma efectiva del control popular en un régimen democrático es la capacidad del electorado de quitar a un partido en el poder". Los gobernantes deben preocuparse del significado de las elecciones pasadas y del resultado de las futuras. Esto se debe a que en las democracias los políticos sufren las consecuencias de sus actos y políticas impopulares y los hacen perder elecciones. Por otra parte, Fiorina (1981) estudia el proceso electoral concluyendo que las elecciones no señalan la dirección hacia la cual la sociedad debe moverse, sino que realizan una evaluación de dónde ha estado la sociedad. La rendición vertical de cuentas se considera como la relación entre los actos pasados de aquellos que ejercen el poder y sus responsabilidades futuras. El aspecto fundamental es el grado en el que los gobernantes en una democracia son obligados con efectividad a explicar qué es lo que hacen o han hecho mientras gobiernan y a explicar por qué consideraron apropiadas sus acciones.

Respecto de la teoría de la representación democrática, Sartori (1987) ha establecido que generalmente los

gobernantes están sujetos a una renovación periódica electoral por lo que les preocupa como van a reaccionar los votantes. Por eso, al ser monitoreado, el gobernante trata de satisfacer las demandas ciudadanas, anticipándose a lo que podría ser una reacción negativa del electorado. De esta manera podemos concluir que el líder que está sujeto a renovación periódica electoral está preocupado por la forma en que los votantes reaccionarán a sus acciones y actúa en consecuencia para buscar su apoyo.

Los gobiernos democráticos están obligados a rendir cuentas cuando los ciudadanos pueden juzgar retrospectivamente lo que éstos han hecho y castigarlos o compensarlos según sea el caso. De esta manera, más que ver las promesas que realizan, los ciudadanos observan y evalúan los resultados. Lo anterior tiene también el efecto positivo de que bajo esta circunstancia, los gobernantes pueden poner más atención a los intereses de los votantes y anticipar sus juicios cuando llevan a cabo iniciativas políticas, proyectos y acciones.

Sin embargo, esto es difícil de realizar. La evaluación y los juicios que los ciudadanos puedan realizar sobre las acciones de los funcionarios públicos se complican debido a la poca transparencia del quehacer político y a la manipulación de la información por parte de los mismos funcionarios y de los medios de comunicación.

Por esto se dificulta que la gran mayoría de los ciudadanos tengan una idea precisa de lo que sucede realmente en el ámbito político. Los ciudadanos tienen que ser altamente selectivos con sus fuentes de información para analizar lo que sucede en la arena política. Solamente si cuentan con la información necesaria pueden representar una amenaza para los gobernantes. Al respecto cabe destacar el comentario de López Presa (1998:374), quien destaca que para ampliar y fortalecer la participación ciudadana: "Es necesario que se consolide y amplíe la cobertura de los canales de comunicación directa e indirecta con la sociedad. Ante las disparidades socioeconómicas del país, muchas veces acentuadas por la diversidad y la dispersión geográfica, debemos continuar con el desarrollo de medios que atiendan a segmentos de la población con determinadas características que limitan su acceso a los sistemas actuales de quejas y denuncias". Por eso

es muy importante la información clara y accesible para todos. La información no puede depender de lo que los gobiernos o los medios de comunicación quieran informar a los ciudadanos.⁶

La rendición vertical de cuentas implica: 1) que los votantes tengan información para evaluar las actividades de los funcionarios públicos; 2) que se pueda asignar una responsabilidad; y 3) que los funcionarios públicos puedan ser castigados o recompensados. Si estas condiciones se cumplen, las estrategias de los políticos que deseen permanecer en sus puestos públicos darán importancia a la rendición vertical de cuentas y se verán incentivados a actuar de tal manera que se vean favorecidos con la preferencia de los votantes; si se desea permanecer en el poder, los gobiernos deben responder a los intereses y preferencias de los ciudadanos y gobernar efectivamente de acuerdo a estos intereses.

De esta manera, las elecciones competitivas son una condición necesaria para la rendición vertical de cuentas, pero no una condición suficiente. Para promover una rendición de cuentas efectiva, se debe dar importancia a la fuerza de la participación ciudadana y a los derechos y libertades de los ciudadanos. Se podría pensar que la rendición de cuentas es, en este sentido, una relación de poder o de fuerza entre los ciudadanos y los gobernantes o un intercambio entre lo que efectivamente pueden hacer los ciudadanos mediante su voto y las acciones que debe realizar el funcionario público.

Así, una relación efectiva de rendición vertical de cuentas gobierno-ciudadano (Schedler, 1999 a: 14 -15) se da cuando los gobernantes son:

- Responsables de sus acciones en el ejercicio de su encargo público.
- Identificables como funcionarios públicos en el ejercicio de su encargo por aquellos ante quienes son responsables, o sea, los ciudadanos.

ocasiones asumen el papel de la oposición en el Congreso. Se han dado casos en que la oposición sigue la opinión de los medios de comunicación, en lugar de ser ella la generadora de opinión. Incluso la agenda política parlamentaria se ha llegado a definir con base en la información de los periódicos, la radio y la televisión. En contrapartida, muchos de los debates parlamentarios tienen un impacto limitado en los medios, excepto cuando el tema es de interés para ellos mismos.

- Sancionables por los actos que pudieron haber ejecutado.
- Conscientes de que pueden ser sancionados.

Es importante destacar que el aparato formal de las democracias constitucionales representativas modernas está muy lejos de asegurar la responsabilidad y la rendición de cuentas en cualquiera de estos cuatro sentidos. Por eso es fundamental que, siguiendo la idea de Montesquieu, un poder tenga la capacidad de detener al otro o ponerle un alto. Esto significa consolidar la rendición horizontal de cuentas mediante el fortalecimiento de la democracia y de los organismos responsables de la fiscalización.

Rendición horizontal de cuentas

La rendición horizontal de cuentas describe una relación entre iguales y por lo tanto se refiere a que alguien que tiene el mismo poder que otro puede fiscalizarlo y hacer que éste le rinda cuentas de sus acciones.

La pregunta fundamental la realizó Madison y sus seguidores la han tratado de resolver ¿cómo desarrollar organismos de contrapeso que fiscalicen las acciones de otros poderes, y al mismo tiempo satisfacer la demanda democrática de tener un gobierno efectivo, que no olvide que se debe a los ciudadanos que lo llevaron al poder? En los documentos federalistas de 1780, números 48 y 51, se comenta que "la ambición debe ser la contraparte de la ambición", o bien, que "la ambición debe actuar en contrasentido de la ambición". De esta manera Madison (2000: 220-221) señaló: "La ambición debe ponerse en juego para contrarrestar la ambición... Esta norma de acción que consiste en suplir, por medio de intereses rivales y opuestos, la ausencia de móviles más altos, se encuentra en todo el sistema de los asuntos humanos, tanto privados como públicos. La vemos especialmente cada vez que en un plano inferior se distribuye el poder, donde el objetivo constante es dividir y organizar las diversas funciones de manera que cada una sirva de freno a la otra, para que el interés particular de cada individuo sea un centinela de los derechos públicos. Estos inventos de la prudencia no son menos necesarios al distribuir los poderes supremos del Estado". Lo anterior significa que

el interés del hombre debe estar enmarcado en el derecho constitucional y que los intereses particulares de cada individuo deben ser vigilantes de los derechos públicos.

En este mismo sentido Diego Valadés (1998:149) apunta: "Cuando a partir de Locke y de Montesquieu comenzó a hablarse de los sistemas de equilibrio del poder y de la separación de poderes para facilitar las funciones de control basadas en la existencia de balances y contrapesos, se abrió una doble opción para la práctica de los controles del poder: si el control se ejerce en nombre de un derecho o de un interés propios de quien lo realiza, el resultado es la paralización de las funciones del gobierno, en perjuicio del gobernado. En esta medida se desnaturaliza el carácter representativo de las instituciones políticas y de sus titulares y se retorna a la visión medieval patrimonialista de la función pública".

Es claro que:

- El poder público debe rendir cuentas a, y ser fiscalizado por, otros organismos del poder público.
- De ahí viene la idea original de la división de poderes: que el poder controle al poder; que el interés modere el interés y que la ambición restrinja la ambición.

Guillermo O'Donnell (1999) señala que el interés en lo que se ha denominado rendición horizontal de cuentas viene precisamente de la ausencia de este mecanismo. Esto significa que aunque muchos países de Latinoamérica y de otras partes del mundo han llegado a ser democracias políticas o poliarquías (entendido por esto que cumplen con las condiciones estipuladas por Dahl, 1997) no han podido consolidar todavía un efectivo sistema horizontal de rendición de cuentas.

Schedler (1999 a:14) señala que la rendición horizontal de cuentas refleja responsabilidad debido a dos factores: 1) la obligación de los servidores públicos de responder, informar y explicar que es lo que están haciendo; y 2) la facultad de los organismos fiscalizadores para sancionar y, en su caso, castigar a quienes ejercen el poder y han violado las leyes en

el ejercicio de sus obligaciones públicas. En pocas palabras, el gobernante tiene el deber de informar y, la sociedad, mediante los organismos de fiscalización, el poder de sancionar.

De acuerdo con Schedler (*Ibíd.*) la rendición horizontal de cuentas se caracteriza básicamente por:

- El deber de informar por parte de los gobernantes.
- El poder de fiscalizar y en su caso sancionar, por parte de los ciudadanos, a través de instituciones democráticas.

De esta manera también se puede definir como la facultad y los recursos con que la sociedad cuenta para asegurar que los servidores públicos asuman la responsabilidad de sus acciones públicas.

En un sistema democrático, con división real de poderes, se practica la rendición horizontal de cuentas. La fiscalización que los tres poderes ejercen cada uno sobre los otros implica una determinada distribución de autoridad y facultades entre los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de tal manera que cada uno de ellos pueda verificar o supervisar al otro; esto disminuye el poder arbitrario o unilateral de cada uno de ellos y asegura una más efectiva rendición de cuentas. Ésta es fundamentalmente la concepción de Montesquieu sobre la división de poderes y cómo éstos se pueden limitar unos a los otros: "La libertad política sólo existe cuando no se abusa del poder, pero la experiencia nos muestra constantemente que todo hombre investido de autoridad abusa de ella. Para impedir este abuso es necesario que, por la naturaleza misma de las cosas, el poder limite al poder" (Montesquieu, 2000: 104).

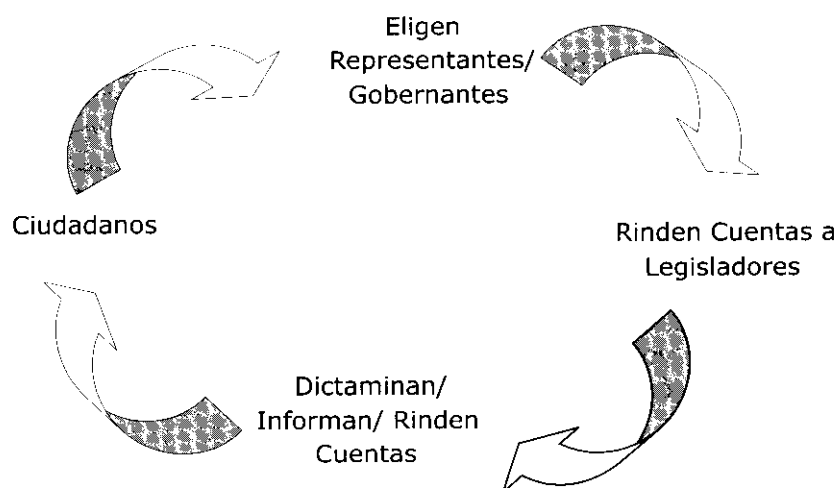
Desde este punto de vista la rendición horizontal de cuentas se entiende como la relación entre dos organismos públicos que deben poseer independencia mutua, más que equivalencia, en la capacidad de sus poderes. Así, en lugar de buscar dependencias u organismos que tengan poderes similares para que se verifiquen unos a otros, es más conveniente y efectivo asegurar que los organismos sean independientes en sus decisiones y en sus áreas de competencia. La forma ideal es que ambos organismos fiscalizadores pertenezcan a diferentes

poderes y que, por lo tanto, no se encuentren en una situación de subordinación o superioridad. Por esta razón, la rendición horizontal de cuentas presupone una división constitucional de poderes y una diferenciación interna funcional.

Una rendición horizontal de cuentas efectiva comprende tres aspectos: 1) Que un conjunto de funcionarios públicos rinda cuentas de sus actividades a otro conjunto, por ejemplo los legisladores; 2) Que estos legisladores tengan la capacidad de fiscalizar las cuentas y en su caso sancionar; y 3) Que ellos, a su vez, rindan cuentas en última instancia a la comunidad.

De manera gráfica (figura I.1) podemos observar la “circularidad” de la rendición horizontal de cuentas efectiva y cómo ésta se basa en la representación popular.

Figura I.1
Mecanismo de rendición horizontal de cuentas efectiva



La importancia de la división de poderes para impulsar un gobierno realmente representativo, que efectivamente busque los intereses de los ciudadanos, ha sido destacada por Persson, Rolland y Tabellini (1996), quienes demostraron que si la división de poderes está bien definida, organizada y opera eficazmente, la democracia se fortalece y tiene como efecto que el gobierno como un todo, revele a los ciudadanos

las condiciones verdaderas bajo las cuales está administrando los recursos públicos.

Esto a su vez permite que los ciudadanos promuevan, con el voto, a los gobiernos representativos y castiguen a los que no lo son. De esta manera los ciudadanos fortalecerán la representación mediante el voto retrospectivo; esto es, el voto que se da como premio o castigo, según perciba el ciudadano que el gobierno ha actuado durante su periodo de gestión.

Así es como se fortalece el círculo virtuoso entre la democracia y la rendición de cuentas. Partiendo de que la división de poderes es un elemento importante de la democracia, podemos considerar que la democracia promueve una real división de poderes, y ésta, a su vez, la rendición horizontal de cuentas. Esto permite que el ciudadano cuente con más elementos para emitir su voto razonado de castigo o premio, para finalmente promover gobiernos más representativos, lo que a su vez es un componente fundamental de la democracia.

Cabe destacar que existe una conexión electoral entre la rendición horizontal de cuentas y la vertical. Los gobernantes se interesan por mantenerse bajo control a través de mecanismos institucionales de rendición horizontal de cuentas, debido a que suponen que los votantes les pueden castigar si ellos no promueven estos mecanismos. Dicho de otra manera, la rendición horizontal y vertical de cuentas están interconectadas (Schedler, 1999 b:334), pues los gobernantes descubren las bondades de la rendición horizontal de cuentas cuando los votantes actúan mediante el ejercicio efectivo de la rendición vertical de cuentas y con su voto castigan o premian.

C. La fiscalización en la democracia moderna

1. Definición y fundamento

En relación con la fiscalización de la hacienda pública Granoni (1974:313) comenta que el significado de los términos "fiscalización", "control" y "contralor" (del francés *controleur*) son considerados como sinónimos. Las expresiones

“fiscalización” y “fiscal”, cuya raíz semántica es común, tienen acepciones diferentes, puesto que la primera se refiere al control o supervisión y la segunda califica un sector específico del ordenamiento jurídico en relación con el fisco, órgano de la administración pública federal encargado de recaudar y exigir a los particulares las contribuciones que la ley señala.

El *Glosario* de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP, 1998: 104) dice respecto de la palabra control: “Es un mecanismo preventivo y correctivo adoptado por la administración de una dependencia o entidad que permite la oportuna detección y corrección de desviaciones, ineficiencias o incongruencias en el curso de la formulación, instrumentación, ejecución y evaluación de las acciones, con el propósito de procurar el cumplimiento de la normatividad que las rige, y las estrategias, políticas, objetivos, metas y asignación de recursos”. Por otra parte, en el mismo *Glosario* (pág. 172) se define a la fiscalización como un mecanismo de control que tiene una connotación amplia... “se entiende como sinónimo de inspección, de vigilancia, de seguimiento de auditoría, de supervisión, de control y de alguna manera de evaluación... el término significa, cuidar y comprobar que se proceda con apego a la ley y a las normas establecidas al efecto”.

En este sentido, Barrera Graf (1991: 729) señala: “La voz control, de reciente aceptación por el Diccionario de Lengua Española procede del francés –*contrôle*– y significa inspección, fiscalización, intervención, dominio, mando, preponderancia”. Por su parte, Vega Ochoa (2001: 76) comenta que en sus orígenes se consideró a la fiscalización como una actividad propia del fisco hacia los contribuyentes, para verificar el cumplimiento de sus obligaciones fiscales. Con el tiempo, el término fiscalización se amplió y se refiere a la rendición de cuentas de parte de los organismos públicos al Poder Legislativo.

Como resultado de estos conceptos y definiciones, se considera al término fiscalización como el control llevado a su máxima expresión. Como veremos más adelante, en el sector público mexicano, el término fiscalización abarca además de la comprobación de la legalidad de los actos públicos, su eficiencia, eficacia, el cumplimiento de los programas de gobierno y recientemente, el fincamiento de responsabilidades.

Como quedó establecido en el punto A 1., de este capítulo, la rendición de cuentas y la fiscalización están plenamente asociadas con la democracia. En este sentido Roque Citadini (1999: 16) puntualiza: "En el Estado democrático, entendiéndose como tal una organización del país con poderes limitados, con dirigentes elegidos periódicamente y en elecciones libres, por sufragio universal y voto directo y secreto, y garantizando las libertades fundamentales de la persona humana, se torna imprescindible que los actos de la administración sean controlados por un órgano externo a la propia Administración y dotado de autonomía y de garantías para el desempeño de sus funciones". Por eso en las democracias modernas la fiscalización es un elemento fundamental para evaluar y revisar las acciones de gobierno considerando su veracidad y legalidad.

A continuación se detallan los principales aspectos relacionados con el control y la fiscalización.

Control interno y control externo

El control interno se realiza de forma independiente en el ámbito de la estructura que se encarga de la gestión del presupuesto. El control interno tiene como fin garantizar, a esta estructura, que se alcancen los objetivos de forma económica, eficaz y eficiente, que su patrimonio esté correctamente protegido y que las operaciones sean legales, regulares y justificadas. Esta función se ejecuta con controles previos y posteriores, así como mediante procedimientos establecidos por el órgano de dirección. En los sistemas modernos de gestión, los auditores internos realizan esta función y envían las recomendaciones a la instancia de dirección.

Respecto del control externo existe, por el contrario, una institución totalmente separada e independiente de la autoridad encargada de la gestión. Esta institución es, por regla general, competente para el conjunto de los sectores de intervención pública, y su actividad incluye normalmente la fiscalización de las cuentas, el examen de la legalidad de los ingresos y de los gastos, así como la comprobación de la buena gestión. En este caso se puede hablar de control global, dado que su objetivo final es, por una parte, garantizar la debida transparencia y fiabilidad de las cuentas públicas y la legalidad de las operaciones efectuadas, y por otra, evaluar si

las operaciones de gestión han permitido alcanzar los objetivos fijados, de forma económica y eficiente.

En principio estos dos tipos de control son complementarios: el control externo toma en consideración los resultados de las comprobaciones del control interno y parte de los resultados de éste para llevar a cabo fiscalizaciones más completas, evitando a la vez duplicaciones (siempre que el control interno demuestre estar funcionado de forma satisfactoria).

La amplia visión que se obtiene una vez que con el control externo se han examinado las finanzas públicas, permite interpretar las lagunas y carencias observadas y señalar los puntos débiles del sistema de gestión que las causan.

Sin embargo, el control externo no está dirigido a emitir un juicio de carácter político sobre las orientaciones adoptadas por la autoridad responsable de la gestión, sino que al pronunciarse sobre su ejecución tiene por objeto solicitar la aplicación de los cambios que considera necesarios indicando dónde y por qué se debe intervenir.

En conclusión, la actividad de control considerada en sentido amplio no tiene como único objetivo la pormenorización de las carencias o la imposición de sanciones, sino que constituye primordialmente un modo eficaz de mejora de la gestión y de sus resultados.

El control externo en la administración pública

La existencia de un órgano de control externo de los actos de índole financiera de la administración pública es una de las características del Estado contemporáneo. No obstante existen diferencias de forma, de composición, e incluso, de competencias.

En un sistema de control, dicen Stoner y Freeman (1994: 645) se deben desarrollar cuatro elementos básicos:

- 1) Establecer normas de desempeño.
- 2) Medir el desempeño actual.
- 3) Comparar este desempeño con las normas establecidas.

- 4) Si se detectan desviaciones, emprender acciones correctivas.

Adicionalmente, es necesario implementar acciones para propiciar una efectiva retroalimentación de los sistemas y medidas de control, para promover su modernización y eficiencia y para que coadyuven de manera significativa a desincentivar acciones ilícitas y la corrupción.

Por control se considera el conjunto de medios puestos en operación (políticas, programas y procedimientos) para verificar si una acción o una decisión se realiza conforme a las normas generales (políticas, jurídicas, contables, administrativas o económicas) que deben observarse. En este sentido, controlar es aplicar los mecanismos necesarios para que la administración pública se mantenga dentro de los límites establecidos por la ley y los previstos en los planes y programas de gobierno (Larios, 2001: 79-89).

Por su parte, en el marco de la administración pública, el control se refiere al mecanismo que se adopta para fiscalizar el uso de los recursos públicos para que mediante su implementación, se logre una legal, correcta y honesta utilización de ellos y que los servicios públicos se proporcionen con la eficiencia y calidad requeridas. La finalidad última del control es evitar la corrupción y mejorar la eficiencia, eficacia y economía en el manejo de recursos y en la prestación de los servicios gubernamentales.

Un órgano de control externo debe realizar un papel activo, utilizando sus facultades constitucionales y mecanismos legales para:

1. Coadyuvar para que la gestión pública se desarrolle con legalidad, transparencia, economía, eficiencia y eficacia.
2. Resguardar la integridad del patrimonio público.

En este sentido los objetivos del órgano de control externo son:

1. Dictaminar sobre la evaluación de la administración del patrimonio público y la eficacia, eficiencia y economía de la gestión.

2. Informar al Poder Legislativo sobre la Cuenta Pública del ejercicio.
3. Aprobar o desaprobar la rendición de cuentas de ingreso e inversión de los caudales públicos.
4. Establecer sanciones para el resarcimiento patrimonial mediante la asignación de responsabilidades contables y administrativas. Ello, sin perjuicio de la instancia posterior ante la justicia.

Una condición fundamental para llevar a cabo con efectividad sus objetivos de control y fiscalización, es que el órgano de control sea imparcial, independiente y autónomo. La imparcialidad se refiere al ámbito de materias sometidas a su conocimiento, pues no se puede ser juez y parte. Por independencia, se entiende la calidad de una institución de ejercer hacia el exterior sus propias competencias, así como para establecer relaciones sin depender de ninguna otra entidad. La autonomía, en cambio, se ejerce hacia el interior, en el manejo de sus competencias funcionales y administrativas, incluyendo las normativas, sin intervención de otra institución (ver de Mendizábal, 1999: 181-182).

2. Características y organización en la democracia moderna

La división de poderes es una de las ideas políticas más importantes que desarrolló primeramente Aristóteles en la *Política* (300 a. C.) y después Montesquieu en su obra clásica, *Del Espíritu de las Leyes* (1748). De aquí proviene la idea original de la división de poderes; que el poder controle al poder. Asimismo, como se señaló antes en la sección relacionada con la rendición de cuentas horizontal, el poder público debe rendir cuentas a, y ser fiscalizado por, otros organismos del poder público. En este sentido, Francisco Berlín Valenzuela (1993: 123) ha señalado que la separación o la división de poderes: "surgió y fue desarrollada para preservar la libertad y evitar el abuso del poder".

Una primera clasificación de los tipos de control de la hacienda pública es la que se da en función de los grandes órganos que integran el gobierno, visto éste en su acepción

amplia, conformado por los tres Poderes de la Unión del que hacen referencia los artículos 41 y 49 de nuestra Constitución Política, que son: el Legislativo, el Ejecutivo, y el Judicial; cada uno con funciones específicas en materia de control de la hacienda pública.

La Constitución señala las materias que le competen a cada poder. Al Poder Legislativo le corresponde principalmente (cap. II, arts. 50- 79 de la Constitución) formular el orden jurídico general del Estado y vigilar la fiscalización superior del desempeño público; al Poder Ejecutivo le compete (cap. III, arts. 80-93) administrar al Estado mediante actos referidos a personas y casos concretos, dentro del marco legal dictado por el órgano legislativo; y al Poder Judicial (cap. IV, arts. 94-107), la administración de justicia, o sea, la declaración de derecho en cada caso de controversia. En su estudio, Larios Contreras (2001) profundiza en estos aspectos.

Control ejercido por el Poder Ejecutivo

En virtud de que el Ejecutivo es la parte actuante del gobierno, el que administra los recursos y proporciona los servicios, el control que este poder ejerce está enfocado a establecer las medidas y mecanismos necesarios y suficientes que le permitan asegurarse de la correcta utilización de los recursos humanos, materiales y financieros y de la obtención de los resultados previstos en los planes y programas de gobierno.

El poder Ejecutivo ejerce su control básicamente a través de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Control ejercido por el Poder Legislativo

A este poder le compete ejercer el control legislativo y político, que es aplicado por la Cámara de Diputados en el ámbito federal y por los Congresos de los estados en el ámbito estatal. El ejercicio del control se manifiesta mediante la realización de tres tipos de actividades:

1. Con la toma de decisiones de carácter legislativo, creando y emitiendo leyes y decretos para reglamentar el cumplimiento de los planes, la utilización de recursos y la conducta de los funcionarios.
2. A través del control presupuestario, que comprende las dos etapas más importantes del proceso del presupuesto de egresos, que son la autorización de su ejercicio y la aprobación de la cuenta pública.
3. Por medio del control político, traducido en la posibilidad que tiene este cuerpo legislativo de exigir al titular del Ejecutivo y a los funcionarios responsables de los distintos ramos de la administración pública la información sobre la gestión realizada, a fin de dictaminar la cuenta pública correspondiente.

Por otra parte, la Constitución Política, en su artículo 50, establece: "El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores". Asimismo, la Constitución, en los artículos 73 y 79, hace referencia a las facultades de control y fiscalización que tiene el Congreso y la Comisión Permanente, así como a las facultades comunes y exclusivas de ambas Cámaras, referidas en los artículos 77, 74 y 76.

El artículo 79 de la Constitución señala:

"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.

Esta entidad de fiscalización superior de la Federación tendrá a su cargo:

- I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley.

También fiscalizará los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares”.

Control ejercido por el Poder Judicial

El Poder Judicial ejerce el control jurisdiccional a través de los tribunales judiciales.

Las características que distinguen al control jurisdiccional son las siguientes:

1. Es ejercido por un juez, esto es, por una autoridad ajena independiente a los órganos administrativos del Poder Ejecutivo.
2. Es un control provocado por una acción (demanda) ejercitada por un particular o por un órgano de la administración pública; no se da de manera espontánea.
3. Sólo puede versar sobre la ilegalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado.
4. Los tribunales pueden anular, retirar, reformar o modificar el acto objeto de impugnación.

En el contexto actual de democratización y liberalización económica, el análisis del papel del Poder Judicial en el Estado de Derecho es un aspecto fundamental y ha sido cada vez más importante en el debate político y económico. En el centro del problema se encuentra la discusión sobre cuáles son los mecanismos de rendición de cuentas legales para fiscalizar a un gobierno y proteger los derechos de los ciudadanos. En términos sociales, el Estado de Derecho implica la necesidad de una mayor penetración social e involucrarse más con las obligaciones y derechos de los ciudadanos que viven en un régimen democrático.

Uno de los retos más importantes de las nuevas democracias es establecer mecanismos confiables de control. La rendición de cuentas y la fiscalización son aspectos del Estado de Derecho por el cual los servidores públicos están obligados a responder por sus acciones en un marco constitucional y legal que establece los límites del poder de los organismos gubernamentales. Desafortunadamente, el Poder

Judicial en México y en muchos países de Latinoamérica se ha percibido generalmente como ineficiente en la impartición de justicia y en ocasiones, subordinado a los intereses del Ejecutivo. Por ejemplo, Domingo (1999:156) comenta: "Las Supremas Cortes de Latinoamérica se han mantenido políticamente dependientes y altamente influenciadas por el ambiente político en el cual operan". Esto significa que el Poder Judicial actúa de manera limitada en menoscabo de la auténtica división de poderes y de la democracia.

El Poder Judicial es clave en la búsqueda de la fiscalización efectiva del gobierno. El aspecto legal de la fiscalización debe observarse no solamente en términos de que tan efectivo es el sistema judicial para hacer cumplir con la implementación de la ley, sino que tan efectivo es en la impartición de justicia. Crespo (2001: 58) señala: "El Poder Judicial, por su parte, conoce las controversias que surgen entre los otros dos poderes y ejerce un arbitraje de última instancia. Al hacerlo vigila que los procesos políticos y legislativos se mantengan dentro del marco legal y constitucional. Ejerce pues, una supervisión de suma importancia para que los actores políticos no transgredan las reglas básicas del ejercicio del poder".

El papel del Poder Judicial en el fortalecimiento de la rendición de cuentas es un tema que exige mayor análisis y puede ser objeto de investigación posterior por su importancia, tanto en la democracia como en la efectividad de la capacidad fiscalizadora del Poder Legislativo.

3. Funcionamiento de la fiscalización superior en la democracia moderna

La fiscalización es el proceso con el que se evalúan y revisan las acciones de gobierno considerando su veracidad, efectividad, eficiencia y observancia de la ley. La fiscalización, de manera simplificada, normalmente comprende tres dimensiones: El análisis de la información, la justificación y el castigo. Primero, se proporciona la información requerida y es analizada por el organismo de fiscalización; segundo, se discuten los resultados para conocer las razones que pudieran explicar las desviaciones encontradas; tercero, en los casos en que no sean satisfactorias las justificaciones planteadas,

se procede a fincar responsabilidades y determinar sanciones (ver anexo A).

La fiscalización puede dividirse en dos grandes tipos dependiendo del origen de la parte revisora: interna cuando se lleva a cabo por personal de la misma institución y externa cuando la realiza personal que no pertenece a la institución. Tanto en el sector público como en el privado existen ambos tipos de fiscalización. Las empresas privadas pueden contar con un departamento de auditoría interna y también con un despacho de auditoría externa que reporta directamente a los accionistas de la empresa. En el sector público gubernamental y paraestatal, también se realizan los dos tipos de auditoría.

Los órganos de control interno constituyen un importante instrumento para la verificación de los actos administrativos de índole financiera y presupuestaria. Mediante su intervención pueden reducirse sustancialmente las irregularidades y vicios en los actos de los funcionarios públicos. En numerosos países se observa cada vez más una mayor interacción entre los fiscalizadores externos y los internos, tanto en el intercambio de información como en la aplicación de normas y técnicas comunes de auditoría.

La fiscalización superior es reconocida mundialmente como la acción de examinar, revisar y evaluar los resultados de la gestión pública. Los objetivos de la fiscalización superior son: la apropiada y eficaz utilización de los fondos públicos, la búsqueda de una gestión rigurosa, la regularidad en la acción administrativa y la información tanto a los poderes públicos como al país. Esta acción se lleva a cabo por órganos técnicos especializados, conocidos generalmente como órganos superiores de fiscalización o Entidades de Fiscalización Superior (EFS).

El principal objeto de estudio de la fiscalización superior es el Poder Ejecutivo, cuyo análisis se realiza desde afuera (externo) y por tanto es diferente a la fiscalización interna, misma que reporta los resultados al mismo ente fiscalizado y no a la comunidad. Cabe mencionar que ambos tipos de fiscalización, interna y externa, son necesarios y útiles en la calificación del uso de los recursos y no implican necesariamente duplicidad de labores.

En razón de su función fiscalizadora, los órganos superiores de fiscalización y control gubernamental ejercen control externo que se define como una parte imprescindible de un mecanismo regulador que debe señalar oportunamente las desviaciones normativas y las infracciones de los principios de legalidad, rentabilidad, utilidad, racionalidad de las operaciones financieras, de tal modo que puedan adoptarse las medidas correctivas convenientes en cada caso, determinarse la responsabilidad del órgano culpable, exigirse la indemnización correspondiente y adoptarse las determinaciones que impidan o, por lo menos, dificulten la repetición de tales infracciones en el futuro.

Lo anterior implica la determinación del grado de eficiencia, eficacia y economía con que han sido utilizados los recursos humanos, técnicos, materiales y financieros; y evaluar el logro de las metas y objetivos programados y llevar a cabo las acciones procedentes, con el fin de corregir y mejorar el desempeño de la gestión gubernamental.

¿Tribunales de cuentas o contralorías?

En algunos países como Francia, España y Brasil, por ejemplo, las EFS se constituyen como órganos colegiados (Tribunales de Cuentas) en otros, como Estados Unidos de América, Canadá y México, de forma unipersonal (Contralorías). Cualquiera que sea su organización los Tribunales o Contralorías tienen hoy una presencia relevante en los Estados modernos, siendo más destacados cuanto mayor es la consolidación de las instituciones democráticas.

Roque Citadini (1999: 17-23) analiza las diferencias entre estos dos tipos de organización de las EFS. Los dos sistemas nacen en Europa y por supuesto influyen en sus antiguas colonias, como también ocurrió en el ámbito de la organización de la administración pública, del Poder Judicial y de otras instituciones del Estado.

Los Tribunales de Cuentas se establecen principalmente en los países latinos y su origen se remonta al siglo XIII. Estas instituciones tuvieron su mayor avance en la Francia de Napoleón en 1807, con el Estatuto del Tribunal de Cuentas. Además de Francia, este modelo se instituye en Alemania,

Austria, Bélgica, España, Grecia, Italia, Portugal, Comunidad Europea y Brasil, entre otros que optaron por la institución de un órgano colegiado para ejercer la función de control de los actos relativos a ingresos y gastos de la administración pública. No obstante, existen divergencias entre los Tribunales, e igualmente, un amplio campo de convergencia entre las instituciones, incluso en el proceso de su modernización.

Como se verá en el capítulo II, el sistema de Tribunal de Cuentas predomina en la Europa continental, en los países con influencia francesa. El sistema de Contraloría o de Auditoría General, predomina en los países de tradición inglesa. No es extraña la ocurrencia de una sustitución de un sistema por otro, pues a veces prevalece en la estructura de los países, la Contraloría o el Tribunal de Cuentas. Recientemente, destaca la consolidación del modelo de Tribunal de Cuentas en la Comunidad Económica Europea, ciertamente por influencia de los dos mayores socios de la unificación: Alemania y Francia. Por otro lado, en los países del sur de América Latina, se ha observado un movimiento en pro de la adopción del modelo de Contralorías, en este caso influidos por los norteamericanos, dada su participación en programas de estabilización económica o de reforma del Estado, patrocinados por el Banco Mundial y por el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Las Contralorías se instituyen como órganos de control del gobierno, básicamente, en los países de tradición anglosajona. En Inglaterra surge como órgano de auditoría con el objetivo de coadyuvar con el Parlamento en la fiscalización de las cuentas públicas. Además de Inglaterra, es el modelo de los Estados Unidos de América, Canadá, Dinamarca, Irlanda e Israel que, entre otros, optaron por la organización de sus órganos de control externo centralizado en la persona del contralor general.

Independientemente de su organización, la función básica de estos órganos es la misma: fiscalizar y controlar la gestión administrativa y financiera del gobierno en su conjunto. El aspecto más importante por destacar es que la función fiscalizadora de los Tribunales o Contralorías es superior porque su ámbito de acción comprende todos los niveles de la administración pública y porque esta función se realiza desde fuera, es externa e independiente además de ser responsabilidad de un poder soberanamente constituido

como en muchos casos es el Legislativo. La forma en que la organización interna influye en el desempeño de la EFS será analizada en el capítulo II.

Ubicación institucional de las entidades de fiscalización superior

Uno de los aspectos más importantes de las EFS es su ubicación en la organización del Estado, o sea, su posición constitucional en relación con los poderes del Estado: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. En ese sentido destaca lo siguiente.

1. Órgano del Poder Ejecutivo

La existencia de EFS vinculadas con el Poder Ejecutivo es la situación menos frecuente, aunque una buena parte de las actuales instituciones de control tengan en muchas ocasiones origen en el Ejecutivo, especialmente vinculado con la Hacienda Pública. En los países que han estado sujetos a regímenes dictatoriales es común que algún área del Ejecutivo ejerza el control, o bien, tenga una gran influencia sobre la administración y operación de las EFS.

Actualmente sólo las EFS de China y de Filipinas están ubicadas dentro del Poder Ejecutivo.

2. Órgano del Poder Legislativo

En la mayoría de los países se observa que la EFS se encuentra vinculada al Poder Legislativo, variando, no obstante, la propia situación de cada institución. En algunos países (en forma minoritaria) el órgano de control es un departamento de Auditoría del Parlamento, sin ninguna autonomía y se limita únicamente a dar asesoría. En otros países (la mayoría), los órganos de control y fiscalización se ubican dentro de la influencia del Poder Legislativo, pero gozan de autonomía administrativa y ejercen competencias definidas de control.

Tanto en los países con sistema de Contralorías como de Tribunales de Cuentas el vínculo con el Parlamento o Congreso

(casi siempre definido en normas constitucionales) avanza hacia una relación de autonomía y de apoyo a la fiscalización ejercida por el Legislativo.

3. Órgano del Poder Judicial

La ubicación de los órganos de control de la administración pública como parte integrante del Poder Judicial es la tesis que más ha sido defendida en las últimas décadas. Los que la proponen destacan que estos órganos (especialmente los Tribunales de Cuentas), ejercen una parte de la jurisdicción pública, sus decisiones guardan semejanzas con las del Poder Judicial y sus integrantes casi siempre son equiparados con los miembros de la Magistratura. Sin embargo, hasta la fecha, este modelo no ha sido establecido, no obstante que la relación y coordinación entre las EFS y el Poder Judicial se ha incrementado de manera significativa en los últimos años.

Métodos de fiscalización y control

Los órganos de fiscalización y control ejercen sus acciones de varias formas, perfeccionando los mecanismos por los cuales desempeñan sus actividades de acuerdo con las propias necesidades del Estado. Anteriormente, cuando el Estado actuaba sólo en actividades esenciales, como la seguridad y la guerra, el ejercicio de la acción fiscalizadora se reducía a la verificación de los créditos de los varios órganos y la corrección en los gastos. La acción de los Tribunales o Contralorías presentaba poca complejidad, incluso porque el propio Estado no tenía las múltiples tareas que presenta en los días actuales. Con el tiempo, esta verificación se tornó imposible de realizar con la agilidad necesaria, dada la amplitud y complejidad del propio Estado y el gran volumen de sus actos.

La complejidad del Estado moderno trajo como consecuencia cambios en los métodos de fiscalización y control. Se han revisado y discutido el control previo de los gastos, con sus virtudes y defectos, así como del control *a posteriori* criticado por ser inocuo, y la nueva cuestión planteada por el control concomitante. Esta discusión, que está en el centro de la evolución de los órganos de control de cuentas, ocurre

en casi todos los países y está directamente vinculada con las opciones de modernización de estas instituciones.

1. Control Previo

El examen previo de los actos de la administración pública constituye una de las modalidades de verificación más antiguas de los órganos de control externo. Este tipo de control consiste en someter al Tribunal o Contraloría el acto del funcionario público, antes de concluido. Pocos países actualmente adoptan el sistema de registro previo y algunos de los órganos de control más destacados jamás han tenido ninguna forma de verificación previa de los actos de la administración. La crítica más importante sobre la inviabilidad de esa forma de control es la relacionada con el entorpecimiento de los actos de las acciones públicas provocado por las EFS que adoptan ese sistema.

2. Control Posterior

El sistema de control *a posteriori* o *ex post*, se caracteriza por la fiscalización de los actos del gobierno después de realizados. Son numerosas las críticas que recibe este sistema, pues se considera que la utilidad de la verificación es poca. Sin embargo, es practicado por un gran número de EFS, junto con el control concomitante que permite implementar acciones correctivas a tiempo.

3. Control Concomitante o Simultáneo

Este sistema es el más adoptado por los Tribunales y Contralorías en el mundo actual y constituye la forma de verificación por la cual el órgano de control ejecuta su acción fiscalizadora al mismo tiempo que se lleva a cabo la operación del gobierno o cuando el administrador público aún está ejecutando su decisión. Es diferente del modelo que inmoviliza al gobierno hasta la decisión del órgano contralor, e igualmente diferente al sistema de control *ex post*, que inmoviliza al contralor mientras la decisión del administrador está en ejecución, el control concomitante se

ejerce conjuntamente con la acción del administrador público. En una gran mayoría de países, los órganos de fiscalización y control pueden efectuar auditorías e inspecciones durante la vigencia y ejecución de contratos, permitiendo que la decisión del Tribunal o Contraloría se dé a tiempo para realizar acciones correctivas.

La fiscalización previa y la simultánea no hacen innecesaria la fiscalización posterior. Esta última tiene un importante papel complementario. La fiscalización previa debe ser rápida, para no entorpecer la marcha normal de la administración, mientras que la fiscalización posterior reconstruye la totalidad de un asunto y puede relacionarlo con otros análogos. Un fraude grave queda al descubierto muchas veces mediante tal reconstrucción.

Cabe destacar que junto a la administración, que debe actuar rápidamente, es necesario disponer de un órgano que sin apresuramiento pueda analizar exhaustivamente cualquier cuestión mal resuelta y esté capacitado para sugerir mejores soluciones. Como consecuencia de su generalidad y de su amplia perspectiva, la fiscalización posterior se encuentra también ventajosamente situada para obtener las enseñanzas útiles de las auditorías.

Por otra parte, una vez establecido el marco jurídico adecuado, la EFS debe apoyarse en tres aspectos claves para su desarrollo:

1. Recursos humanos.
2. Sistemas y procesos técnicos de auditoría.
3. Tecnología.

De esta manera, la EFS debe tener el personal adecuado, con las habilidades y conocimientos necesarios para lograr el éxito en su tarea fiscalizadora utilizando las herramientas y equipo de tecnología avanzada en una organización eficiente. La EFS debe ser un modelo de institución donde se garantice que hay incentivos para que el personal desempeñe adecuadamente su trabajo; transparencia para asegurarse de que las cosas se hacen correctamente; y obligación de rendir cuentas, en caso de que se falle en esto último.

D. Balance del análisis conceptual

El término rendición de cuentas ha cobrado importancia porque expresa la preocupación de fiscalizar, permanentemente, a los que ejercen el poder para establecer restricciones institucionales y vigilancia en el ejercicio del poder que se les ha encomendado. De acuerdo con Banfield (1975: 587-588) "la rendición de cuentas es la obligación que tienen todos los funcionarios públicos hacia la comunidad, que es soberana última en una democracia, de explicar y justificar el desempeño de su función pública y el uso del poder que se les ha conferido en el gobierno a través del proceso electoral".

La rendición de cuentas implica que las entidades fiscalizadoras tienen la facultad de exigir que se les proporcione información y de promover sanciones, así como de hacerle ver a los funcionarios públicos las consecuencias de los actos que están al margen de la ley. En este sentido, los organismos de fiscalización deben estar facultados legalmente para ejercer acciones contra funcionarios y organismos públicos. Estas acciones pueden ir desde la simple supervisión de rutina y la realización de auditorías hasta la aplicación de sanciones administrativas o la promoción de sanciones penales.

En concreto, una EFS, con fundamento jurídico, cumple tres finalidades complementarias:

1. Es el guardián de los intereses de la sociedad, al cuidar de que los recursos públicos se utilicen legalmente;
2. Actúa como salvaguarda del administrador honesto;
3. Es un instrumento insustituible para mejorar la estructura y el funcionamiento de la administración pública.

Para realizar su función adecuadamente, los organismos fiscalizadores deben tener autoridad legal y autonomía de gestión. En la democracia moderna esto se relaciona con la división de poderes y un sistema de verificaciones y equilibrios, de pesos y contrapesos. El esquema de rendición de cuentas: preventivo, correctivo, ex ante, ex post, interno o externo debe enfocarse, en todo momento, a desalentar la corrupción.

La finalidad última de la fiscalización superior es satisfacer la creciente demanda de la sociedad de lograr la honesta y correcta aplicación de los recursos públicos y promover prácticas administrativas sanas en el gobierno.