

CAPÍTULO VI.
EVALUACIÓN DE LAS ENTIDADES
DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR
ESTATALES EN MÉXICO

241

A. Encuesta sobre las entidades de fiscalización superior de los estados	243
1. Objetivo	245
2. Resultados	245
B. La Asociación Nacional de Organismos Superiores de Fiscalización y Control Gubernamental (ASOFIS)	260
1. Convenios de coordinación	261
C. Balance de las Entidades de Fiscalización Superior Estatales en México	266

CAPÍTULO VI

EVALUACIÓN DE LAS ENTIDADES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR ESTATALES EN MÉXICO

Así como la Federación cuenta con su entidad de fiscalización superior (EFS), los estados de la República, incluido el Distrito Federal, tienen su EFS adscrita a los Congresos locales que fiscaliza los recursos públicos administrados por el Ejecutivo estatal y los municipios. De esta manera, cada estado debe contar con un organismo de fiscalización que promueva la rendición de cuentas horizontal y forme parte de un sistema de fiscalización efectiva. En este sentido, el fortalecimiento de las EFS estatales es un imperativo dentro del nuevo federalismo y parte sustancial de la transición democrática.

La fiscalización superior en los estados se realiza en forma posterior a la presentación de la Cuenta Pública y de manera externa y autónoma a cualquier forma de control interno de las entidades fiscalizables. Asimismo, son sujetos de fiscalización los Poderes del Estado, los Ayuntamientos y cualquier persona física o moral, pública o privada, que recaude, administre, maneje, o ejerza recursos públicos.

Los primeros antecedentes de la fiscalización superior en los estados se remontan a la época del México independiente, después de la Constitución de 1824. De esta época destacan tres casos por ser los de antecedentes más lejanos: Tabasco, Yucatán y Chiapas.

En el caso de Tabasco la Constitución del Estado del 5 de Febrero de 1825, señalaba en su artículo 73, fracción V, respecto a las facultades del Congreso, "Establecer o continuar anualmente las contribuciones generales e impuestos municipales; aprobar su repartimiento; disponer la aplicación de sus productos; examinar las cuentas de su inversión" (Gobierno del Estado de Tabasco, *et al*: 1989: 33).

En Yucatán también se encuentra un antecedente de rendición de cuentas y fiscalización. El decreto del 27 de agosto de 1823 (Congreso Constitucional de Yucatán: 1989: 3) señalaba en su declaración sexta: "Todos los funcionarios públicos son delegados y agentes del pueblo y como tales sujetos en todo tiempo a justa responsabilidad". Asimismo, en su Constitución del 6 de Abril de 1825 (*ídem*:16) artículo 76, de las facultades del Congreso, fracción VIII, se señala la facultad para examinar las cuentas de manera similar a la de Tabasco: "Establecer o continuar anualmente las contribuciones públicas e impuestos municipales, velar sobre su recaudación, aprobar su repartimiento, disponer la aplicación de sus productos y examinar su inversión". Por su parte, en Chiapas la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Glosa del Estado se promulgó en 1897; las de Chihuahua y Zacatecas en 1926 y 1923 respectivamente (ASOFIS: 1986).

Es claro que existen antecedentes importantes para impulsar la rendición de cuentas y su fiscalización en el ámbito estatal, que se plasmaron en el marco jurídico correspondiente de cada entidad federativa. Sin embargo, como veremos más adelante, estos esfuerzos han sido insuficientes para promover una efectiva fiscalización y se requieren cambios de fondo en el marco jurídico y en la división de poderes de los estados para lograr avances significativos.

La reforma política del Estado debe contemplar el fortalecimiento de los organismos de fiscalización superior en los estados de la República, toda vez que mediante ellos se coadyuva al uso honesto y transparente de los recursos públicos y se promueven elecciones más transparentes e imparciales. Para esto es necesario conocer las fortalezas y debilidades de estos organismos. Por lo anterior, se llevó a cabo el análisis basado en encuestas, que se explica a continuación.

A. Encuesta sobre las entidades de fiscalización superior de los estados

Como se comentó al inicio de este capítulo, la fiscalización superior en México se presenta también en el ámbito local en cada uno de los 31 estados de la República y en el Distrito Federal. El órgano de fiscalización está adscrito al Congreso de cada estado y en el caso del D.F., a la Asamblea Legislativa. Estos órganos son los “brazos” fiscalizadores de los Congresos estatales, y al igual que en el ámbito federal, su función debe ser independiente del Ejecutivo estatal.

La demanda por un nuevo federalismo se caracteriza por la exigencia de plena autonomía y respeto a la soberanía, por desechar las prácticas centralistas y tener un trato justo y equitativo con las entidades federativas. Esto exige a su vez, que al interior de los propios estados se dé una auténtica división de poderes y un fortalecimiento del Legislativo que impulse la rendición de cuentas y la fiscalización superior en las entidades federativas.

No obstante que la Auditoría Superior de la Federación tiene la facultad de fiscalizar los recursos federales en el ámbito estatal y municipal, es de suma importancia analizar el desempeño de las entidades estatales de fiscalización superior, pues sus alcances, atribuciones jurídicas y desempeño son diferentes. Así como cada gobierno estatal es, cuando menos teóricamente, autónomo y se desempeña con sus propias características, cada entidad de fiscalización superior tiene su propio marco jurídico y normativo y sus propios alcances y limitaciones.

En el capítulo IV se estableció que la transición a la democracia de México ha sido un proceso complicado de características peculiares; se transitó pacíficamente de un sistema autoritario presidencialista, de partido hegemónico, a una incipiente democracia con mayor pluralidad política e instituciones y reglas electorales más justas. Este proceso se ha observado también en algunas entidades federativas; en varias de ellas la alternancia política fue anterior a las elecciones federales de 2000: Chihuahua (1986), Baja California (1989), el Distrito Federal (1997) y Nuevo León (1997).

Sin embargo, la alternancia política de los estados dista mucho de ser uniforme y de representar una verdadera transición democrática. En muchos se sigue observando la supremacía de un partido político y en otros la gran influencia del gobernador ha prevalecido y esto se puede observar en la conformación de los Congresos estatales (como lo veremos más adelante) y en la selección de candidatos a alcaldías y diputaciones federales.

En el análisis internacional del capítulo II se señaló que una de las preocupaciones más importantes de muchos países es la relacionada con la autonomía e independencia de una entidad de fiscalización superior (EFS). Este principio también se aplica tanto en el ámbito nacional como en el local. Una EFS estatal que no tenga autonomía de gestión, supeditada al Ejecutivo o a los intereses partidistas de la mayoría del Congreso, no podrá desarrollar con efectividad ni credibilidad su tarea fiscalizadora.

Por esta razón se realizó, como parte de esta investigación, un estudio de campo para evaluar el desempeño de las EFS en los estados, centrado particularmente en los aspectos relacionados con autonomía e independencia. Para tal efecto, se elaboró un cuestionario que constó de 42 preguntas (ver anexo C) el cual se aplicó entre el 5 de mayo y el 2 de agosto de 2001. Se distribuyeron 32 cuestionarios, uno para cada entidad federativa, los cuales se contestaron en su totalidad.

La información fue proporcionada por funcionarios de cada una de las EFS de los estados. La información se corroboró directamente mediante una muestra aleatoria en el 35% de los casos, sin encontrarse variaciones significativas. La distribución de los cuestionarios y la recopilación de los mismos se realizó con el apoyo de la Asociación Nacional de Organismos Superiores de Fiscalización y Control Gubernamental (ASOFIS), de la cual se explicará su función en un apartado de este capítulo. En la gran mayoría de las respuestas se omite el nombre de las entidades federativas debido a petición expresa de los miembros de ASOFIS. Sin embargo, lo anterior no afecta el análisis realizado pues, aunque no se especifique el nombre del estado en cuestión, la información estadística presentada permite evaluar con precisión la forma en que se está realizando la fiscalización superior en las entidades federativas de la República Mexicana.

1. Objetivo

El objetivo de la encuesta es realizar una evaluación de las entidades de fiscalización superior (EFS) de los Congresos estatales de México, con énfasis en su estructura, fundamentación legal, grado de autonomía, operación y administración.

Con lo anterior se busca precisar los elementos que permitan impulsar los cambios necesarios para fortalecer la rendición de cuentas y la fiscalización en las entidades federativas. No se pretende buscar la uniformidad de todas las EFS; cada una de ellas tiene su problemática y entorno político, económico y social particular. Sin embargo, es importante conocer sus fortalezas y debilidades en un marco comparativo a efecto de incrementar aquéllas y eliminar éstas.

Los resultados de la encuesta se presentan de acuerdo con los dos grandes apartados del cuestionario:

- Administración y Funciones.
- Autonomía y Perspectiva de Cambio.

2. Resultados

a) Administración y Funciones

Estructura legal

La estructura legal de una EFS es de suma importancia porque de ésta se desprenden sus atribuciones legales. La figura de auditoría superior implica, al menos en su marco jurídico, una institución más sólida. En el estudio se encontró que de las 32 EFS, el 84.0% tiene la figura de Contaduría Mayor de Hacienda y solamente 16% (cinco casos), tienen la figura de Auditoría Superior de Fiscalización. Esto representa un rezago en la mayoría de las EFS, puesto que la figura de Auditoría Superior representa un nuevo ordenamiento jurídico que implica una mayor autonomía y responsabilidades y facultades más amplias para efectuar auditorías. Los estados con esta figura son Campeche, Zacatecas, Nayarit, Veracruz y Puebla.

Ordenamientos jurídicos que las facultan a fiscalizar

- El 62.5% tiene facultades para llevar a cabo la tarea de fiscalización a través de la Ley Orgánica de la Entidad de Fiscalización Superior.
- El 21.9% recibe sus facultades con base en la Ley Orgánica del Poder Legislativo.
- El 15.6% tiene facultades para llevar a cabo la tarea de fiscalización con base en la Ley de Fiscalización Superior.
- El 3.1% recibe sus facultades a través de un Reglamento Interior del H. Congreso del Estado y el 6.3% a través de un Reglamento Interno.

De lo anterior se desprende que todas las EFS estatales cuentan con un ordenamiento jurídico que las faculta a realizar su tarea fiscalizadora. Sin embargo, destaca que 37.5% de las EFS no cuentan con su Ley Orgánica propia, lo que implica que sus funciones pueden no estar bien especificadas y que el marco jurídico puede estar incompleto.

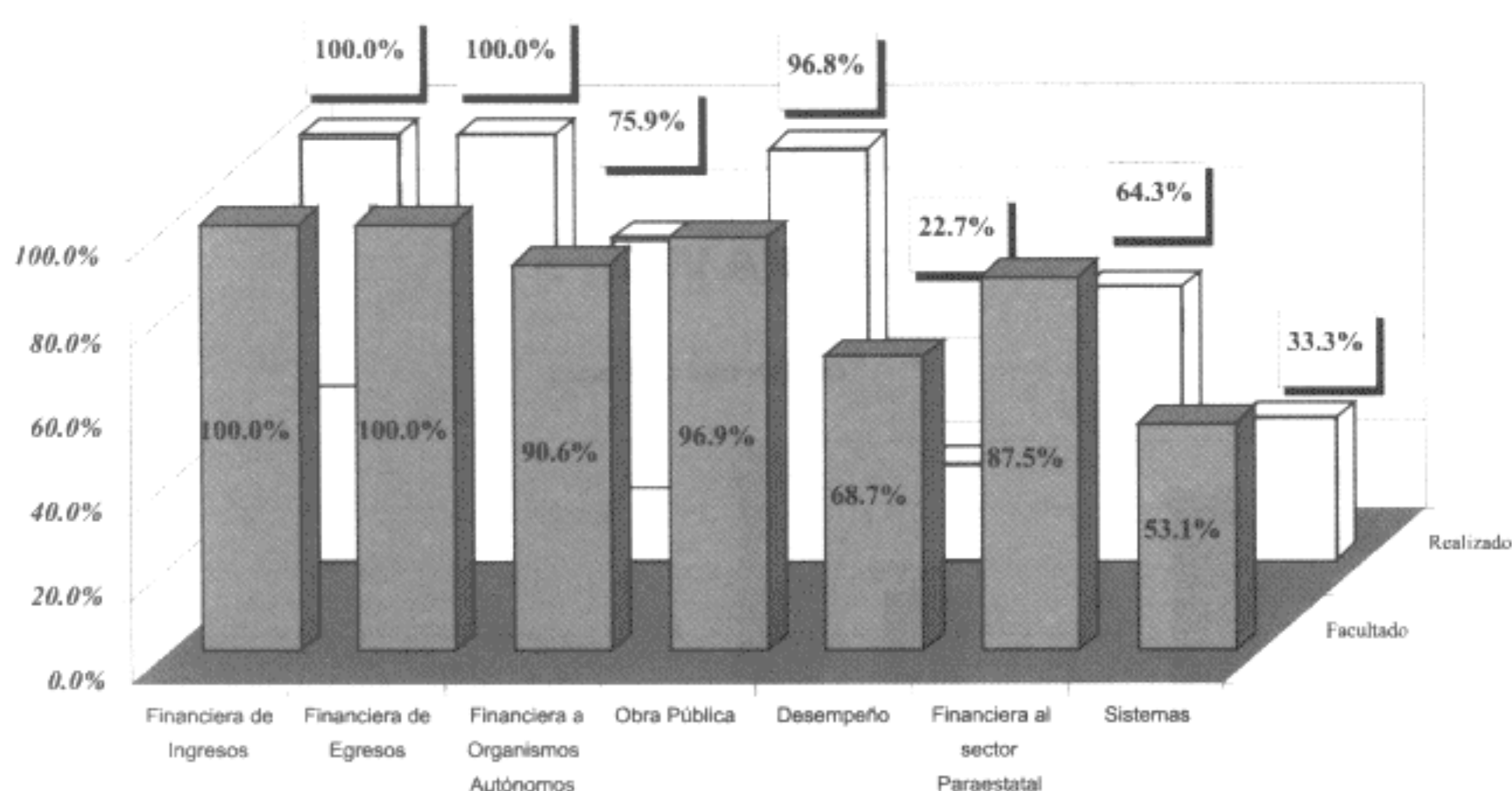
Tipos de auditoría: Facultadas vs. Efectivamente realizadas

Algunas EFS tienen la facultad jurídica para realizar cierto tipo de auditorías, pero por deficiencias técnicas o escasez de recursos humanos o materiales no pueden llevarlas a cabo. Por ejemplo, las auditorías de desempeño, de las cuales se señaló su importancia en el capítulo III, sólo son realizadas por el 22.7% de las EFS (ver figura VI. 1. Tipos de Auditoría).

- El 100.0% de las entidades tiene la facultad de realizar auditorías financieras de ingresos y egresos.
- El 96.9% tiene facultades para hacer auditorías de obra pública y prácticamente todas las realizan.
- El 90.6% tiene facultades para hacer auditorías financieras a organismos autónomos; sin embargo, sólo el 75.9% las realiza.
- El 87.5% tiene facultades para realizar auditorías financieras al sector paraestatal y solamente las realiza el 64.3%.

- El 68.7% tiene facultades para realizar auditorías de desempeño, pero únicamente las realiza el 22.7%.
- El 53.1% tiene facultades para realizar auditorías de sistemas, pero únicamente el 33.3% las realiza.

FIGURA VI.1
Tipos de auditoría



Al observar la figura VI. 1 destaca que la realización de auditorías de desempeño no está generalizada entre las EFS, ya sea porque su marco jurídico no las contempla o porque no se cuenta con el personal técnico adecuado. Bajo cualquier supuesto, la no realización de este tipo de auditorías es una deficiencia importante y un indicador del retraso de estas EFS.

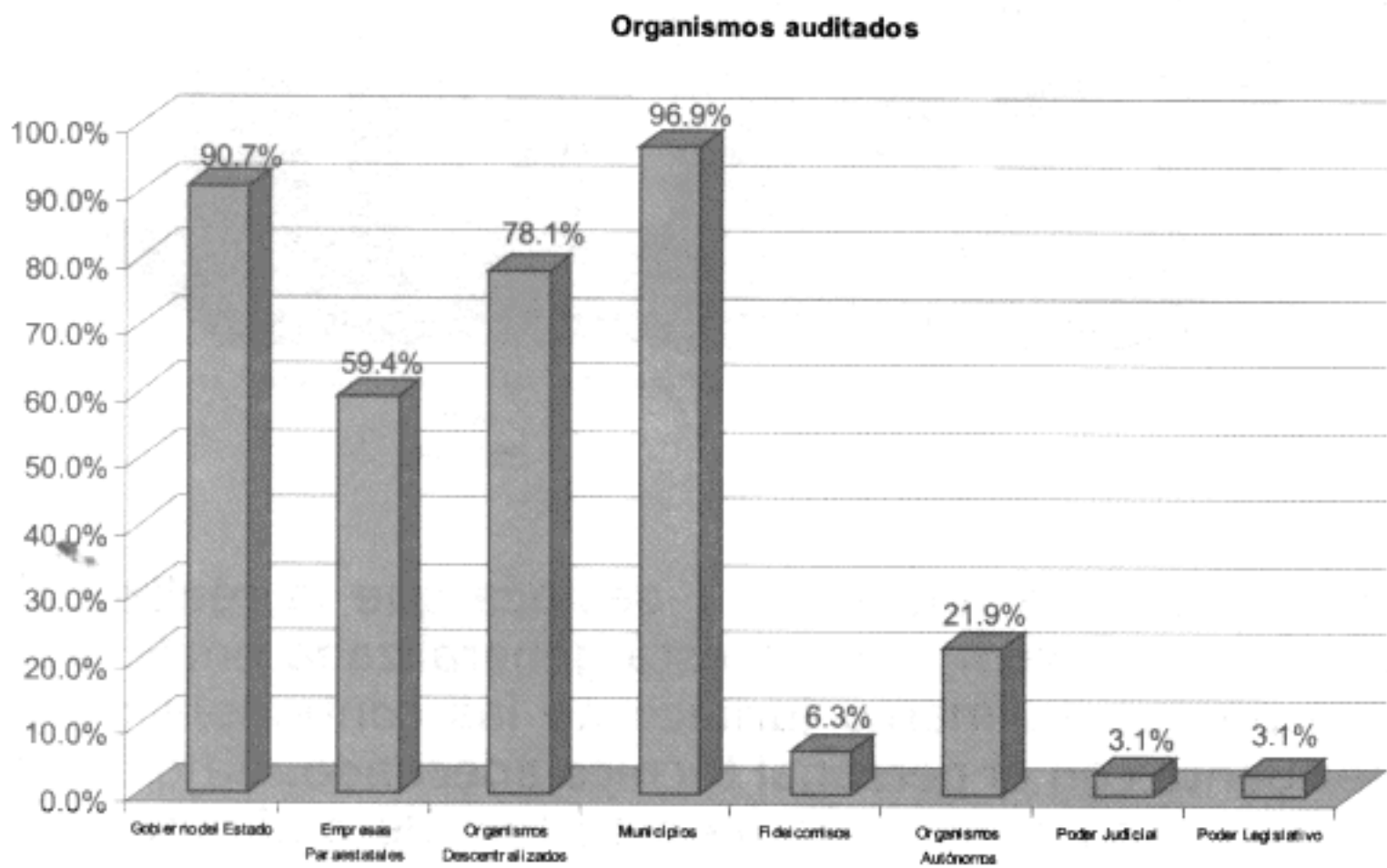
Organismos auditados

Un aspecto fundamental de la fiscalización es el relacionado con el universo de la fiscalización. Esto es, cuáles organismos se auditan efectivamente. En tal caso es de esperarse que las EFS, de acuerdo con su marco jurídico, realicen auditorías a los organismos que utilicen recursos públicos. Sin embargo, la realidad es que existen organismos que no son auditados. Por ejemplo, en la figura VI. 2, destaca el hecho que los Poderes Legislativo y Judicial prácticamente no son auditados. Esto refleja poca autonomía, porque en teoría, la EFS tiene

facultades para fiscalizar al propio Poder Legislativo pero en la práctica no lo hace. Lo mismo es cierto para el Judicial, el cual en la gran mayoría de los estados permanece “intocable”.

- El 96.9% de las EFS realiza auditorías a los municipios.
- El 90.7% realiza auditorías al gobierno del estado.
- Solamente el 3.1% realiza auditorías a los Poderes Legislativo y Judicial.
- Las empresas paraestatales y organismos autónomos son auditados en el 59.4% y 75.9% de las entidades, respectivamente.
- Los fideicomisos son auditados únicamente en el 6.3% de las entidades.

FIGURA VI.2



Subordinación a los poderes

- El 100.0% respondió que está subordinado o adscrito al Congreso estatal a través de alguna de sus Comisiones.

Dependencia para realizar sus funciones

- En promedio el 80.0% de las entidades no dependen de alguna autoridad para llevar a cabo el ejercicio de sus funciones.

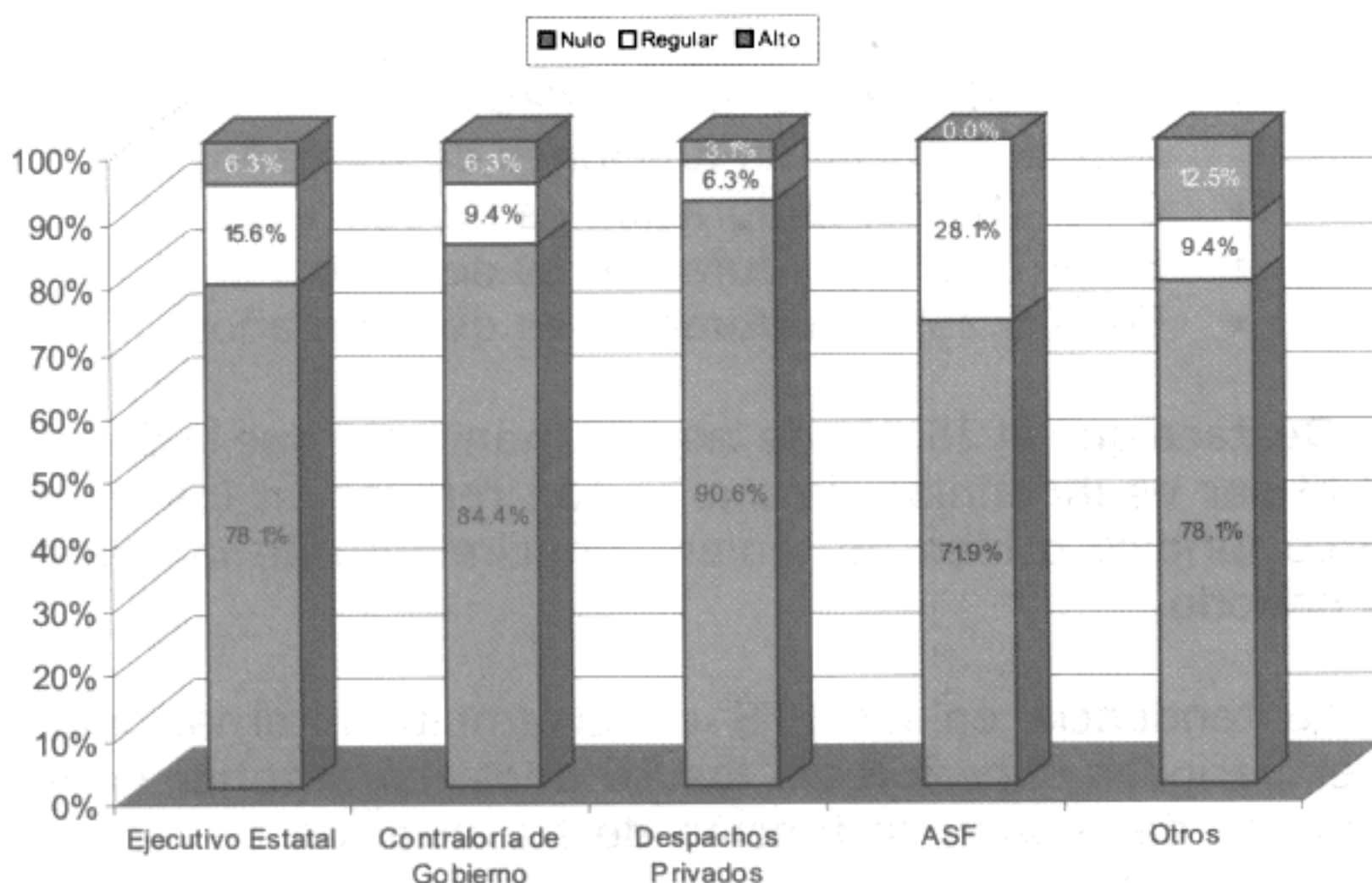
- El 28.1% manifestó tener dependencia regular de la Auditoría Superior de la Federación (ASF).
- El 21.9% tiene dependencia regular y alta del Ejecutivo estatal.

Se observa que la mayoría de las EFS tienen autonomía para la realización de sus funciones. El caso de la dependencia con la ASF es raro porque de hecho no existe ninguna relación funcional o normativa entre ésta y las EFS de los estados; quizá hicieron referencia a los Convenios de Coordinación, que serán explicados en el inciso B. 1 de este capítulo.

Por otra parte, destacan siete entidades (21.7%), que manifestaron tener dependencia regular y alta del Ejecutivo y el 15.7% de las EFS que tiene regular y alta dependencia de la Contraloría del estado, que en términos prácticos, es dependencia del Ejecutivo (ver figura VI. 3). De esta manera se observa una alta dependencia del Ejecutivo (37.4%) lo que merma la autonomía de la EFS, la cual, como se ha destacado, es uno de los valores fundamentales de la fiscalización para que ésta sea efectiva e imparcial. Asimismo, refleja que la división de poderes en el ámbito estatal es inoperante en la gran mayoría de los casos.

FIGURA VI.3

Grado de dependencia para realizar sus funciones



Designación del titular

- La designación del titular de la EFS en la mayoría de las entidades, 94.0%, la hace el H. Congreso Estatal a través de votación mayoritaria.
- El 3.0% se designa a través del Presidente de la Gran Comisión.
- El 3.0% se designa por la Comisión de Régimen Interno.

Lo anterior refleja un procedimiento democrático de selección en la gran mayoría de los casos. Sin embargo, es conocido que persiste la práctica antidemocrática de la "línea" en la gran mayoría de los partidos políticos. Esto significa que el titular de la EFS puede ser nombrado con base en acuerdos entre los coordinadores de las diferentes fracciones parlamentarias y no en una elección efectivamente democrática. Por otra parte, se dan algunos casos en que la mayoría del Congreso es del mismo partido que el gobernador, lo que permite una mayor influencia de éste en el proceso de selección, tal como se analizó para el caso de la Federación en el capítulo IV.

Todo lo anterior también tiene un impacto negativo en la autonomía de la EFS que resta efectividad a la tarea fiscalizadora.

Periodo de duración oficial del titular

- En el 34.4%, de las entidades el titular tiene una duración oficial en funciones de tres años.
- En el 18.8%, la duración es de seis años.
- En el 15.6%, la duración es de cuatro años.
- En el 6.25%, la duración es de ocho años.

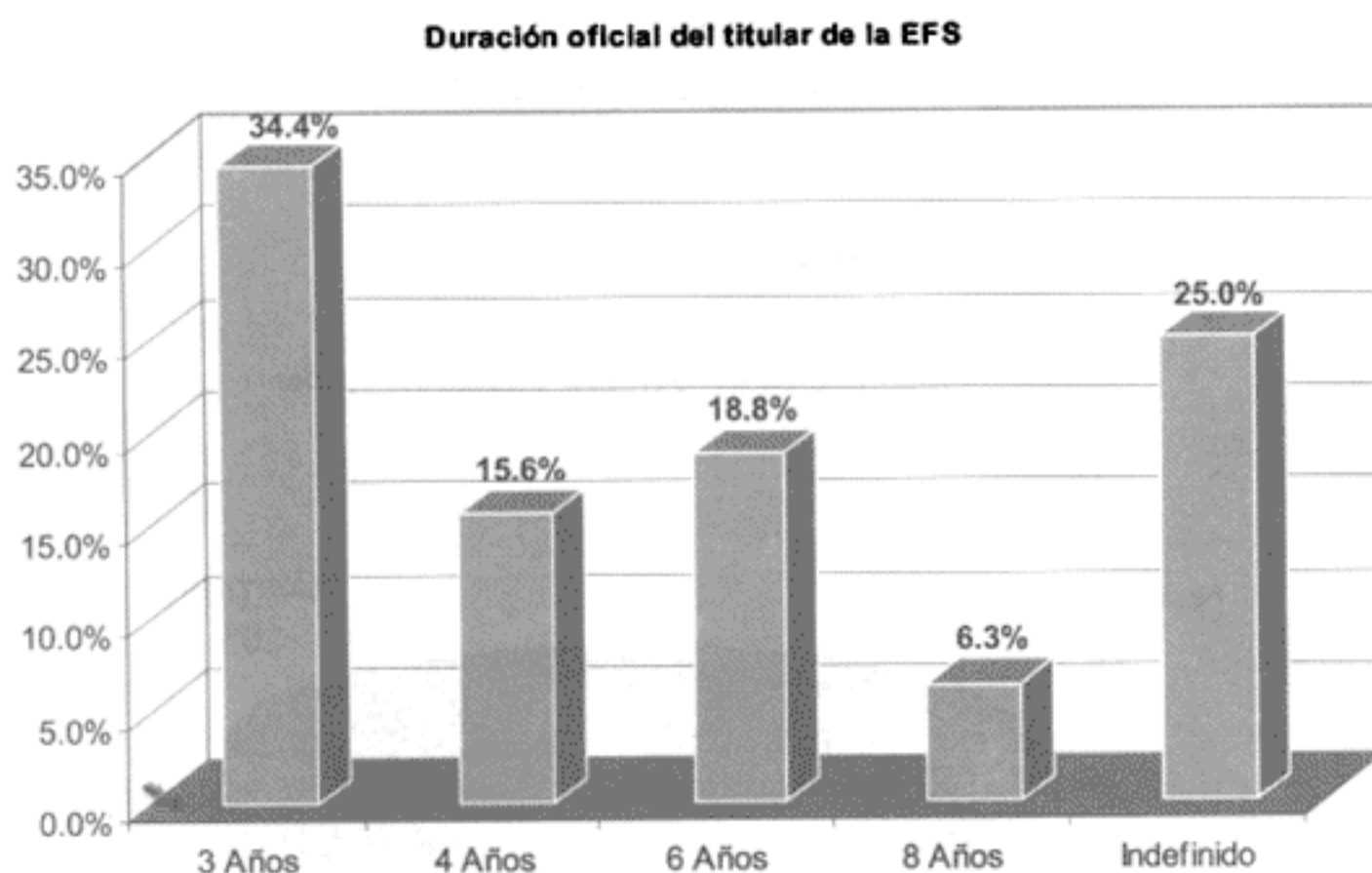
Destaca que el 25.0% de las EFS manifestó que la duración del titular es indefinida, lo que puede reflejar un inadecuado marco jurídico o bien no tenían conocimiento de la duración del periodo.

La tendencia en las EFS en el ámbito internacional es tener periodos superiores a los 10 años. Lo anterior tiene el propósito de separar la función de fiscalización de los ciclos sexenales y de promover el servicio civil de carrera, ya que con

periodos más extensos de duración en el cargo se aprovecha la experiencia de los titulares.

La composición que se observa en México no es del todo adecuada por los periodos cortos, o bien por la coincidencia con los periodos sexenales, que pueden influir en la relación con el Ejecutivo. Solamente dos entidades tienen un lapso de ocho años, al igual que la Auditoría Superior de la Federación (ver figura VI. 4).

FIGURA VI.4



Cumplimiento del periodo oficial desde 1985

- El 47.0% de los titulares no ha cumplido con su periodo oficial.
- El 28.0% no contestó.
- Únicamente el 25.0% de los titulares ha terminado su periodo oficial.

Lo anterior representa una problemática importante pues indica la alta rotación de los titulares de las EFS. Esto puede implicar que se encuentran sujetos a una presión importante en el desempeño de sus funciones y puede relacionarse también con los cambios políticos en las entidades, ya sea en el Ejecutivo o en el Congreso. Bajo cualquier circunstancia, la alta rotación resta eficiencia a las EFS y refleja un problema de

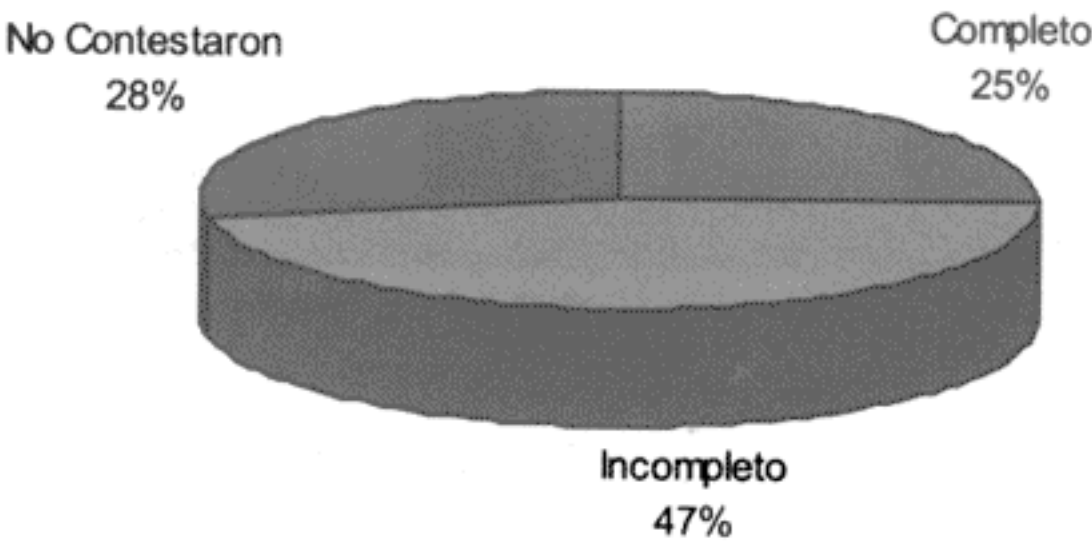
autonomía (ver figura VI. 5). Solamente 8 de los 32 titulares que son electos como responsables de las EFS de los estados terminarán su periodo oficial. Los otros 24 serán removidos por cualquiera de las siguientes causas, que también fueron identificadas en el cuestionario.

Principales causales legales de remoción de un titular :

- Falta de honradez, ineficiencia o delito intencional.
- Incapacidad física o mental.
- Las señaladas por la Ley de Responsabilidades.
- Laborar en otras instituciones públicas o privadas durante el desempeño de su cargo.
- Ser dirigente de algún partido político.

FIGURA VI. 5

Cumplimiento del periodo oficial del titular



Causas por las que los titulares no terminan su periodo

- El 28.1% no terminó por causas personales.
- El 19.0% fue removido por decisión del Congreso.
- El 3.1% fue removido por modificaciones en la Ley Orgánica.
- Se desconoce el motivo en el 6.2%.
- Por incumplimiento de sus funciones el 3.1%.
- Sin causa el 9.3%.
- El 31.2% no contestó.

Solamente en el 19.0% de los casos se reconoció que la remoción se debió a decisión del Congreso y 28.1% declaró que habían sido causas personales. Existe indefinición en las causas de separación del cargo; sin embargo, se considera que la presión política y los cambios de legislatura pueden ser elementos importantes que influyen en la no terminación de los periodos.

Designación de los titulares sustitutos

- La designación de los titulares sustitutos está contemplada en el 50.0% de los casos mediante la aplicación de la Ley Orgánica del Congreso del Estado.
- El 19.0% por la Ley de Fiscalización y el Órgano de Fiscalización Superior del Estado.
- El 31.0% no especificó.

b) Autonomía y perspectivas de cambio

Auditorías financieras a la EFS

- Al 53.0% de las EFS se les realiza auditorías financieras por medio de organismos del Congreso o sus Comisiones.
- Al 44.0% de los casos no se le realiza auditorías financieras o bien no aplican.
- En el 3.0% de las EFS las auditorías financieras son realizadas por su contraloría interna.

Así, se observa que en un gran número de casos el auditor no es auditado, por lo que existe una laguna importante en la rendición de cuentas por parte de las EFS. Por otra parte, aunque no se tiene la cifra exacta, se estima que prácticamente en ninguna EFS se practican auditorías a su desempeño

Restricciones a la información necesaria para realizar auditorías

- El 91.0% no tiene restricciones para obtener la información que requiere para las auditorías.

- El 6.0% (dos casos) contestaron que sí tienen restricciones para obtener la información necesaria a fin de realizar sus auditorías.

Autonomía para seleccionar métodos y técnicas para auditar

- El 91.0% tiene completa autonomía.
- El 9.0% de las EFS no tiene completa autonomía en este rubro.
- Al elegir el organismo por auditar, el 88.0% no tiene restricciones. El 12.0% restante sí las tiene.

Lo anterior refleja un alto grado de autonomía de gestión, pues las EFS tienen plena capacidad para seleccionar los métodos y técnicas que consideren más adecuadas para realizar las auditorías.

Facultad para difundir los resultados de las auditorías

- El 31.0% tiene facultades para hacer pública la información.
- El 68.7% no está facultado.

Más de la mitad de las EFS no tienen facultades para hacer pública la información, lo que representa una restricción a la rendición de cuentas, pues un elemento importante de ésta es que los ciudadanos se enteren de cómo está operando el gobierno.

Restricciones en cuanto al contenido de los informes

- El 94.0% no tiene ninguna restricción en cuanto al contenido.
- El 3.0% tiene restricciones políticas y el otro 3.0% técnicas.

Facultad para proponer y discutir la autorización de su presupuesto

- El 75.0% tiene facultades para proponer y discutir su presupuesto.
- El 25.0% restante no tiene esta facultad.

Éste es uno de los parámetros que reflejan de manera clara la autonomía, o su falta, en una EFS. El hecho de que no se cuente con la facultad de discutir y proponer el presupuesto significa una limitante importante puesto que implica no contar con autonomía para planear su programa de actividades.

Origen de los recursos para su presupuesto

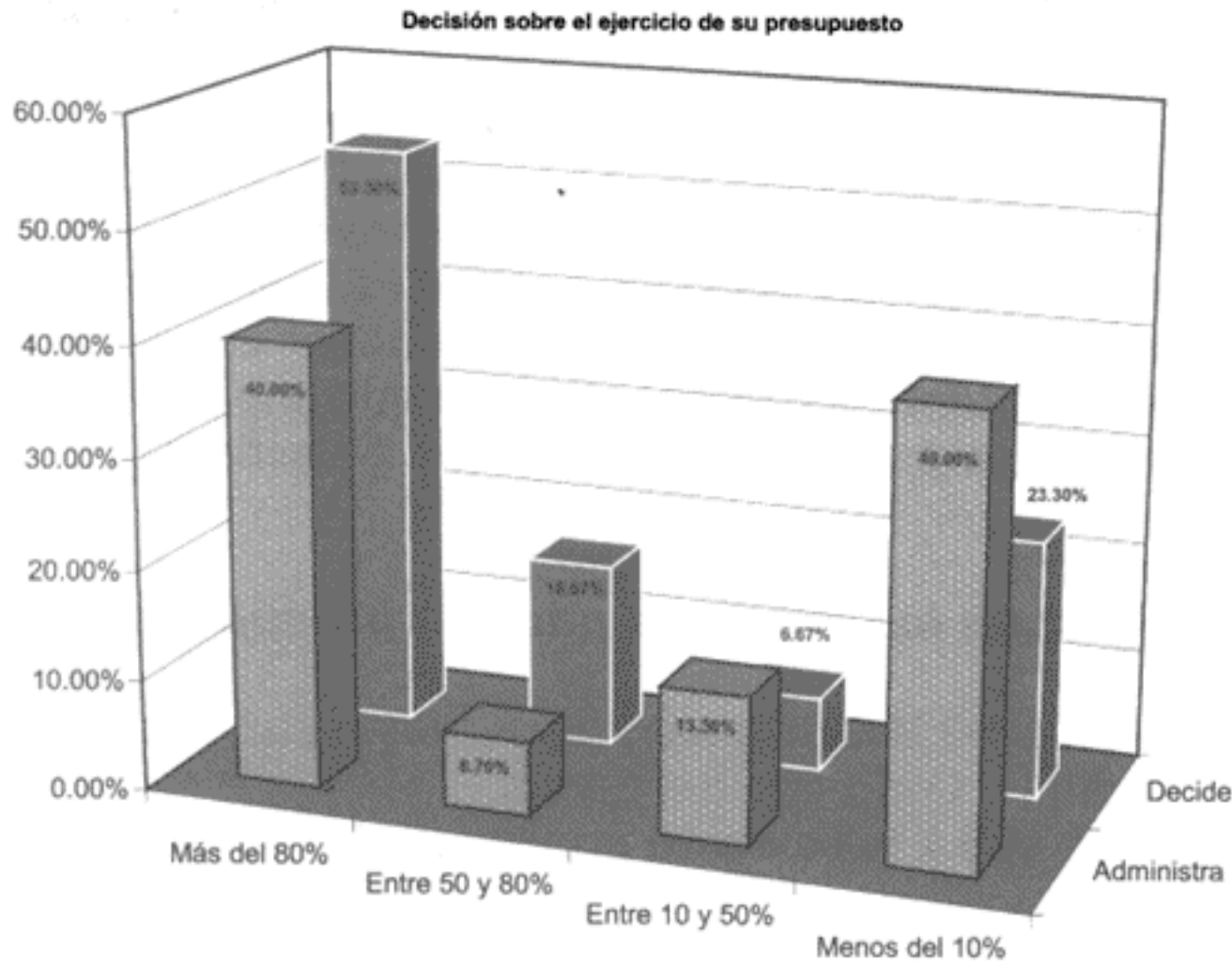
- En el 93.8% de las entidades los recursos provienen del H. Congreso del Estado.
- En el 6.2% restante provienen de la Federación.

Porcentaje de decisión sobre el ejercicio de su presupuesto

- El 53.3% de las EFS decide el monto de su presupuesto.
- El 40.0% de las entidades administra más del 80.0% de su presupuesto.
- El 40.0% de las entidades administra menos del 10.0% de su presupuesto.
- El 13.3% de las entidades administra entre el 10.0% y 50.0% de su presupuesto.
- El 6.7% de las entidades administra entre el 50.0% y 80.0% de su presupuesto.

Se observa que un gran porcentaje de las EFS tiene limitaciones para determinar el monto de su presupuesto y administrarlo. El 40.0%, 13 EFS, manifestaron tener una autonomía inferior del 10.0% sobre el manejo de su presupuesto. Como se comentó, esto es un factor que restringe su autonomía, pues no tienen la posibilidad de decidir sobre las prioridades en el ejercicio del presupuesto (ver figura VI. 6).

FIGURA VI. 6



Decisión acerca de su estructura interna

- En el 58.0% de las entidades la decisión acerca de su estructura interna es tomada por el titular.
- En el 23.0% por el Congreso.
- En el 19.0%, el titular con el Congreso y su Comisión.

Estos resultados apuntan, al igual que los anteriores, a que el grado de autonomía es bajo pues casi la mitad de las EFS no tienen capacidad para decidir su estructura interna.

Decisión en rubros determinados

Se elaboró una pregunta enfocada a conocer el grado de autonomía en la decisión sobre diversos aspectos. Con las siguientes respuestas se presenta otro indicador sobre la autonomía de gestión de las EFS.

- El 54.8% de las entidades tiene un porcentaje de decisión de más del 80.0% para la contratación de personal de confianza.
- El 35.5% tiene un porcentaje de decisión del 80.0% para la contratación de personal de base y para la determinación de los tabuladores de sueldo.
- El 45.2% tiene un porcentaje de decisión de más del 80.0% para la contratación de asesoría externa.
- El 51.6% tiene un porcentaje de decisión de más del 80.0% para la compra de equipo.
- El 29.0% tiene un porcentaje de decisión de más del 80.0% para la venta de equipo.

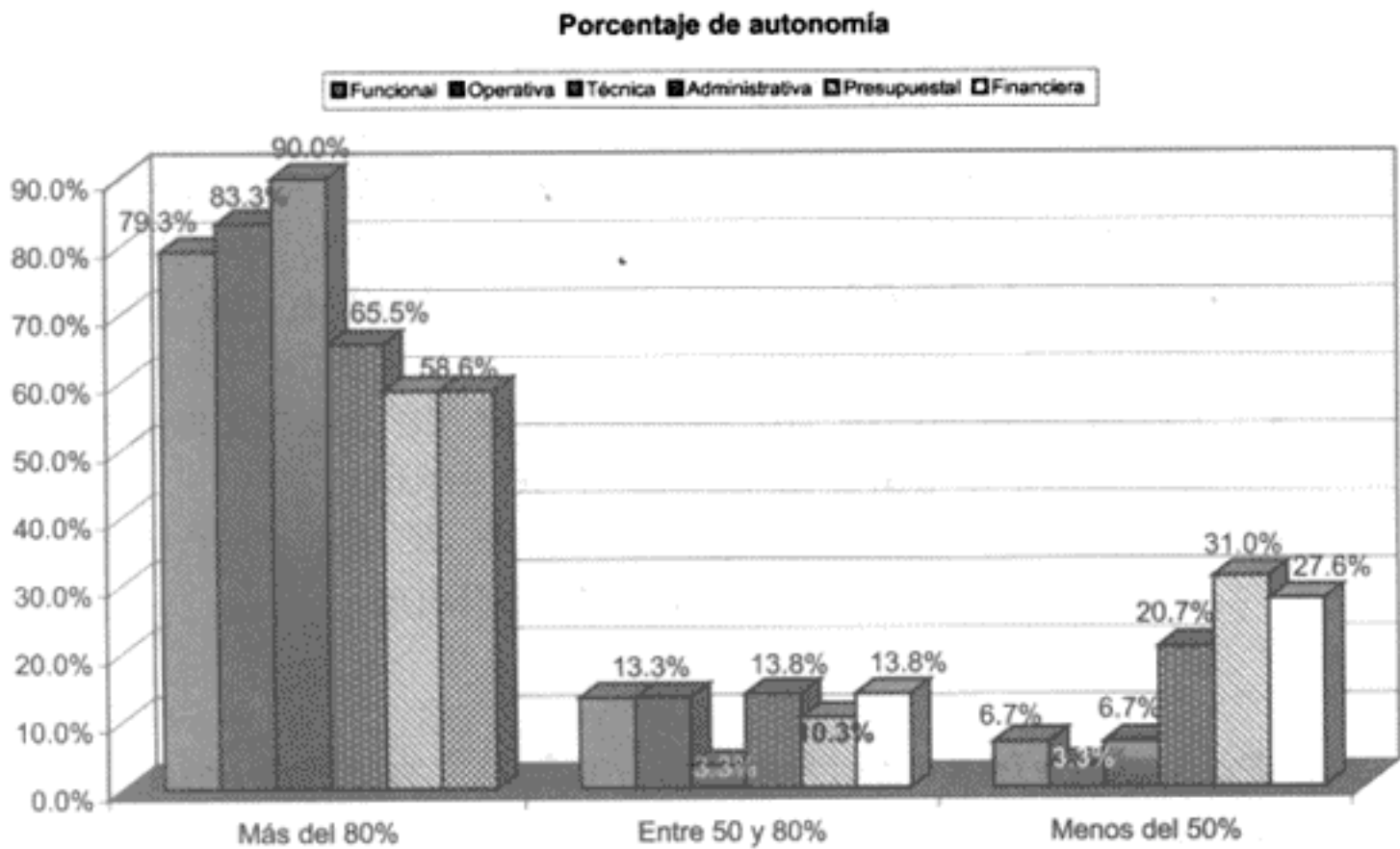
Porcentaje estimado de autonomía por categorías

- El 83.3% tiene una autonomía operativa de más del 80.0%.
- El 90.0% tiene una autonomía técnica de más del 80.0%.
- El 65.5% tiene una autonomía administrativa de más del 80.0%.
- El 58.6% tiene una autonomía financiera y presupuestal de más del 80.0% en cada categoría.

Cabe destacar que no todos los organismos con la figura jurídica de Auditoría Superior de Fiscalización contestaron que tienen gran autonomía. Lo anterior implica que alcanzar la autonomía se requiere de una serie de acciones más allá de lo jurídico, relacionadas con el aspecto político y con la cultura de rendición de cuentas.

Por otra parte, es importante comentar que la percepción del titular de la EFS sobre el grado de autonomía, difiere del que se registra por otros indicadores. Por ejemplo, la autonomía que tienen las EFS sobre la determinación y ejecución de su presupuesto y sobre la estructura interna es, como ya se señaló, baja. Pero cuando se les pregunta a los titulares sobre el grado de autonomía de su EFS sin especificar detalles, sus respuestas son más optimistas, esto es, consideran que sí se tiene un grado importante de autonomía (ver figura VI. 7).

FIGURA VI. 7



Posibilidad de lograr mayor autonomía en los próximos cinco años

- El 80.0% de las entidades considera factible obtener una mayor autonomía funcional.
- El 83.3% considera factible tener una mayor autonomía operativa.
- El 83.3% considera factible tener una mayor autonomía técnica.
- El 66.7% considera factible tener una mayor autonomía administrativa.
- El 57.1% considera factible tener una mayor autonomía presupuestal
- El 60.0% considera factible tener una mayor autonomía financiera.

La mayoría piensa que se puede lograr una mayor autonomía, particularmente en los siguientes rubros: funcional, técnico y operativo. En contrapartida, el rubro financiero es donde se considera menos probable aumentar la autonomía debido principalmente a la escasez de recursos económicos en las entidades federativas.

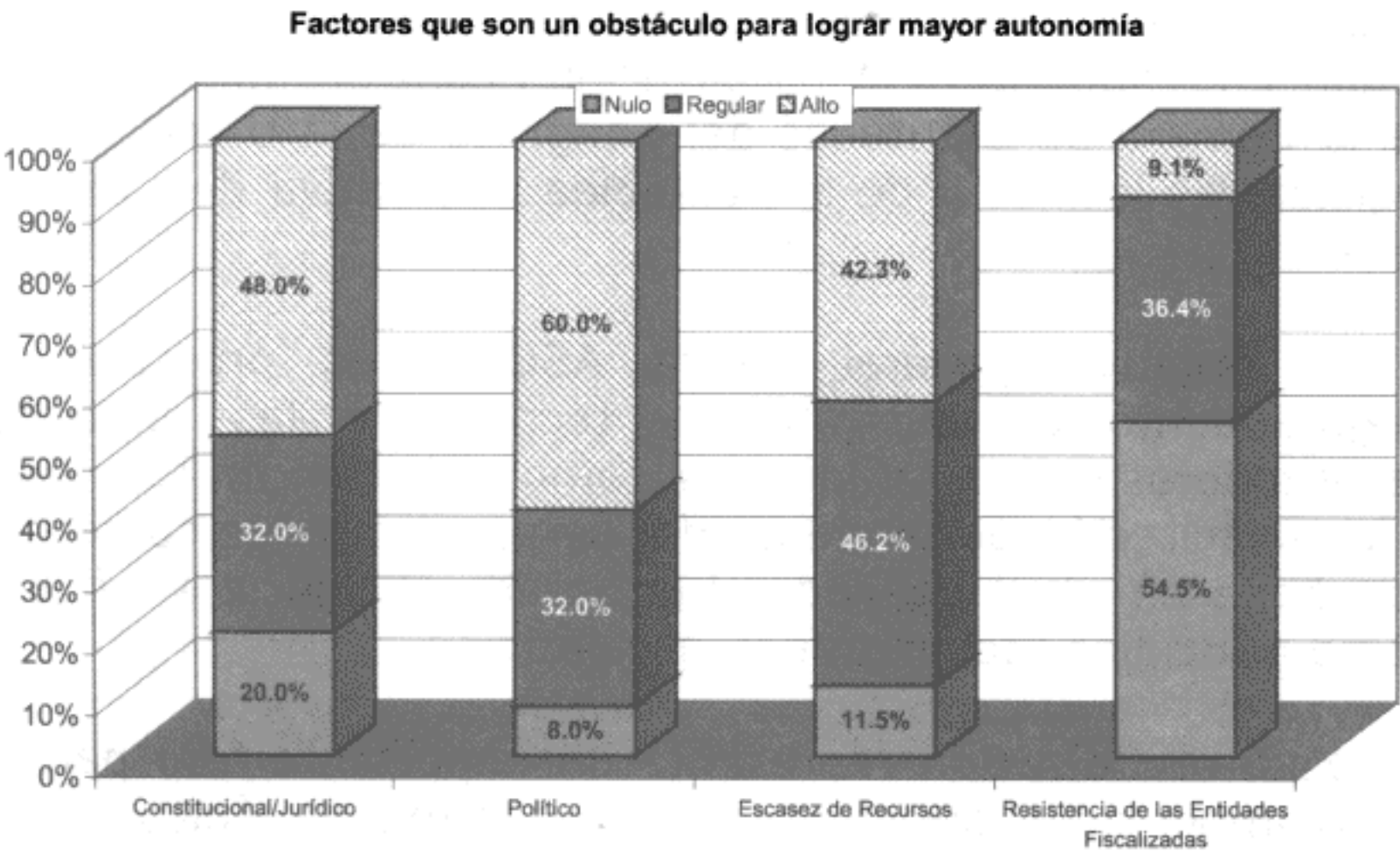
Lo anterior también refleja que si bien las EFS consideran que tienen un grado de autonomía considerable, éste se podría mejorar.

Factores que significan obstáculos para lograr mayor autonomía

- El 60.0% de las EFS considera al factor político como un obstáculo importante para alcanzar una mayor autonomía.
- El 48.0% considera que el marco jurídico o constitucional es el obstáculo más importante.
- El 42.3% considera que la escasez de recursos económicos, humanos y materiales impide el logro de la autonomía.

Esta respuesta es de gran relevancia pues el 60.0% que considera al factor político como el obstáculo más importante para alcanzar mayor autonomía (ver figura VI.8), se refiere a la influencia del Ejecutivo sobre el Legislativo y a la influencia que los diputados locales ejercen sobre los titulares de las EFS. Esto se desprende de las respuestas anteriores y de comentarios directos de los titulares. Lo anterior significa que para avanzar en la fiscalización en los estados, es necesario avanzar en la división de poderes, en la democracia y en la pluralidad en la conformación de los Congresos locales y de sus comisiones (sobre este aspecto se profundizará más adelante).

FIGURA VI. 8



Entidades públicas que podrían aportar elementos importantes para la autonomía

- El 100.0% de los encuestados consideró al Congreso estatal como el principal organismo que podría ayudar a lograr una mayor autonomía.
- El segundo organismo considerado más importante fue la ASOFIS con el 90.0% de las opiniones.
- El tercero fue el Congreso Federal con el 81.3%.

El resultado de esta pregunta es congruente con la anterior (considerar al aspecto político como el principal obstáculo) puesto que los titulares de las EFS consideran que es del propio Congreso de donde se puede recibir apoyo para hacer contrapeso al Ejecutivo. Asimismo, es el Congreso el que puede impulsar las reformas constitucionales y jurídicas necesarias para otorgarle mayores facultades y autonomía a la EFS. Finalmente, una conformación plural del Congreso puede coadyuvar a una función más imparcial y objetiva de la EFS.

B. La Asociación Nacional de Organismos Superiores de Fiscalización y Control Gubernamental (ASOFIS)

Las EFS de los Congresos se agrupan en la Asociación Nacional de Organismos Superiores de Fiscalización y Control Gubernamental (ASOFIS). Son sus asociados todos los organismos superiores de fiscalización y control gubernamental de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, de las legislaturas locales y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

El objetivo general de la ASOFIS es promover el mejoramiento administrativo y técnico de las entidades fiscalizadoras de los estados, así como el fortalecimiento ético y la capacitación permanente del personal que las conforma, con base en la legalidad, objetividad, eficiencia y eficacia como principios rectores de la fiscalización.

Esta organización representa un importante foro para el intercambio de experiencias técnicas y metodológicas entre

los organismos de fiscalización de los estados. Entre sus principios rectores destacan los siguientes:

- Igualdad de derechos y obligaciones de los miembros.
- Respeto de los ordenamientos legales.
- Respeto de la independencia y soberanía de los tres Poderes y a los niveles de Gobierno Federal, Estatal y Municipal.
- Toma de decisiones internas de forma democrática.
- Colaboración y espíritu de servicio.

La organización interna de la ASOFIS se caracteriza por una Asamblea General que es el órgano máximo de gobierno, y un Consejo Directivo cuyas funciones son administrar y representar la asociación. Este Consejo se integra por una Presidencia que recae, por estatutos, en el Auditor Superior de la Federación y también por un Secretario y un Tesorero elegidos democráticamente por la Asamblea General cada dos años. Asimismo está conformado por ocho vicepresidencias que coordinan las comisiones técnicas especiales. Estas comisiones son:

- Principios de Contabilidad Gubernamental.
- Normas y Procedimientos de Fiscalización de Cuenta Pública.
- Estudios de los Fondos y Recursos Transferidos.
- Estudios Legislativos.
- Actualización y Capacitación.
- Fortalecimiento de las Entidades Superiores de Fiscalización.
- Enlace.
- Difusión Institucional.

1. Convenios de Coordinación

Uno de los aspectos fundamentales de la ASOFIS es la promoción de convenios de coordinación entre los estados y la Federación para auditar los recursos federales reasignados y transferidos. Estos convenios se han promovido a partir de la descentralización de recursos y facultades a los estados y

municipios y se concentran en la fiscalización de los recursos reasignados y los del Ramo General 33 (aportaciones federales para entidades federativas y municipios). En 2001 los recursos transferidos a estas entidades representaron, aproximadamente, el 35% del Presupuesto de Egresos de la Federación (250 mil millones de pesos). Mediante estos convenios se realiza una fiscalización más efectiva de los recursos federales y se promueve el federalismo al delegar funciones de la Auditoría Superior de la Federación a los órganos de fiscalización de los Congresos de las entidades federativas.

Para cumplir con las disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación y los Convenios de Coordinación, entre la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y los Congresos locales, la Auditoría Superior de la Federación, en coordinación con los órganos de fiscalización de estos últimos, selecciona diversas revisiones en relación con la asignación y ejercicio de los recursos.

La selección mencionada se realiza respetando la autonomía de la Entidad de Fiscalización Superior (EFS) del Congreso local y su soberanía, considerando la importancia relativa de los recursos federales asignados a cada entidad federativa y municipios, así como las solicitudes de revisión planteadas por los diputados federales.

Con la metodología y los elementos de selección descritos, se conforma el programa de auditorías, en donde se establece el título de la revisión, el tipo de auditoría, los objetivos de la misma y el criterio de selección. Este programa, como ya se mencionó, se somete a la consideración de la Comisión de Vigilancia de la ASF.

Objeto del Convenio

1. Coordinar acciones para el seguimiento del ejercicio de los gastos federales reasignados al Estado y los correspondientes a las aportaciones federales transferidas.
2. Establecer las bases para la fiscalización de los recursos transferidos.

El cumplimiento del objeto implica:

1. Un puntual análisis, por parte de la entidad de fiscalización Superior (EFS) del Congreso del Estado, de los términos de la asignación de recursos a la entidad federativa, incluidos los correspondientes a los municipios y a los programas específicos a los que se destinaron en el ámbito estatal y municipal.
2. La realización de evaluaciones programáticas por parte de la EFS del Congreso del Estado, sobre los proyectos que se realizan con los recursos del Ramo General 33, que se hace en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal.

Por otra parte, la coordinación de acciones implica la incorporación de los resultados en la revisión de la Cuenta Pública estatal, así como la promoción de la rendición transparente y oportuna de cuentas. Los pasos a seguir consisten en:

1. Evaluar el ejercicio de los recursos a través de su análisis financiero.
2. Propiciar la rendición transparente y oportuna de cuentas mediante la realización de auditorías y revisiones físicas.
3. Realizar la evaluación del ejercicio de los gastos federales reasignados, de conformidad con las estructuras programáticas determinadas por el Ejecutivo Federal, y para los recursos transferidos, conforme a las que determine el Ejecutivo Estatal.
4. Determinar los indicadores de desempeño sobre el ejercicio programático.
5. Definir el alcance y metodología de las revisiones y auditorías.
6. Establecer mecanismos de intercambio de información sobre los resultados del ejercicio de las cuentas públicas respectivas.
7. Participar en el diseño y realización de programas de asistencia técnica y capacitación para la realización de las actividades objeto del Convenio.

Evaluación y seguimiento de la EFS del Congreso del estado

Entre las principales obligaciones de la EFS de la entidad federativa destacan :

1. Coadyuvar con la ASF en aspectos de fiscalización y evaluación de los programas relativos a los recursos objeto del Convenio y realizar la fiscalización de los programas y obras en todas sus fases (planeación, ejecución, entrega-recepción y puesta en operación).
2. Efectuar las tareas de seguimiento y evaluación del ejercicio de los recursos presupuestales convenidos.
3. Formular las recomendaciones que procedan cuando se detecten deficiencias que se deban corregir, o aspectos que puedan mejorarse y promover las acciones legales que procedan, derivadas de las irregularidades y observaciones detectadas con motivo de los trabajos de fiscalización, sin perjuicio de las que correspondan a las autoridades federales.
4. Dar seguimiento, tanto a las acciones legales promovidas, como a las recomendaciones formuladas, hasta su conclusión definitiva.

Convenios firmados

De junio de 1999 a diciembre de 2002 se habían firmado 21 Convenios de Coordinación, vigentes a esta fecha. Los Congresos estatales adheridos a este programa son de los estados siguientes:

- Campeche
- Coahuila
- Colima
- Chiapas
- Durango
- Estado de México
- Guanajuato
- Jalisco
- Michoacán

- Morelos
- Nayarit
- Nuevo León
- Puebla
- Querétaro
- Quintana Roo
- San Luis Potosí
- Tabasco
- Tlaxcala
- Veracruz
- Yucatán
- Zacatecas

Evaluación y seguimiento de los convenios

La ASF y la EFS del Congreso del estado evalúan conjuntamente el cumplimiento de los compromisos correspondientes al convenio, en los plazos establecidos en los programas de trabajo y acuerdan promover ante las legislaturas respectivas y las instancias administrativas que procedan el desarrollo de las acciones de seguimiento y evaluación.

Cabe destacar que para una efectiva coordinación, la ASF informa a la EFS del Congreso del Estado sobre los resultados obtenidos en las revisiones practicadas a las dependencias federales en la presupuestación, asignación, ministración y radicación de recursos del Ramo General 33, que inciden en el cumplimiento de los objetivos derivados del Convenio de Coordinación. Por su parte, la EFS del Congreso del estado informa a la ASF sobre los resultados obtenidos en las revisiones practicadas a las dependencias estatales y a los municipios, en el destino de los recursos del Ramo General 33. Asimismo, las dos entidades definen conjuntamente los indicadores de desempeño para la evaluación y el seguimiento del gasto.

En concreto, las acciones de evaluación y seguimiento consisten principalmente en:

1. Coordinar con la EFS del Congreso del estado la formulación y ejecución de un programa anual de trabajo, y el establecimiento del alcance de las

- tareas de seguimiento y evaluación, así como de los términos de referencia para su realización.
2. Dar cuenta a la Cámara de Diputados Federal, por conducto de la Comisión de Vigilancia, de los resultados de las evaluaciones y del seguimiento objeto del convenio, así como de las acciones y recomendaciones formuladas por la EFS del Congreso del estado.
 3. Promover ante las instancias competentes del Gobierno Federal, mediante recomendaciones derivadas de sus programas específicos de revisión, medidas de desarrollo y modernización administrativa que tengan repercusiones en el ámbito estatal.

C. Balance de las Entidades de Fiscalización Superior Estatales en México

Las EFS de los estados están respondiendo a sus nuevas responsabilidades haciendo ajustes a sus leyes orgánicas, redefiniendo roles y funciones y reasignando fondos en sus presupuestos. Se observa una tendencia en las EFS para convertirse en órganos de fiscalización superior, buscando mayor independencia política y autonomía de gestión. Las reformas llevadas a cabo en la Auditoría Superior de la Federación han servido como modelo en algunos estados para fortalecer sus propias órganos de fiscalización.

Como se desprende del análisis anterior, las características de las EFS son heterogéneas a lo largo del país. Entre las principales diferencias destacan: el nivel profesional de su personal técnico, el presupuesto anual, el marco jurídico que define responsabilidades y alcances y su grado de autonomía. Asimismo, entre las principales conclusiones sobresalen:

1. La figura jurídica de Auditoría Superior de Fiscalización es la forma que casi todas las entidades consideran conveniente adoptar para realizar más eficientemente su trabajo. Sin embargo, actualmente sólo cinco estados tienen esta figura. En este aspecto la voluntad política

- tanto del gobernador del estado como del Congreso son fundamentales para impulsar los cambios constitucionales requeridos.
2. La realización de las auditorías de desempeño se considera un avance importante en el ámbito internacional en términos del control gubernamental. Como se ha comentado, permite realizar evaluaciones de eficiencia, eficacia y economía, así como del logro de metas y objetivos. Sin embargo, en México, sólo 22.7% de las EFS efectúa este tipo de auditorías y 69.0% está facultado para realizarlas. Lo anterior significa que hay que hacer un gran esfuerzo para que las EFS desarrollen esta función y puedan ampliar y fortalecer su función fiscalizadora.
 3. Solamente una EFS practica auditorías al Poder Legislativo y al Poder Judicial, lo que significa que no hay quien vigile al "jefe del vigilante" ni al juez. Si bien es cierto que la mayoría de los Congresos y el Tribunal Superior de Justicia cuentan con sus órganos de control interno, también es cierto que la función de estos es limitada por ser parte de la estructura de los propios organismos. Una EFS está dotada de mayor autonomía para efectuar una revisión más efectiva del manejo de los recursos. Sin embargo, ésta no se realiza por limitaciones políticas y por una pobre cultura de rendición de cuentas, pues las EFS cuentan con las atribuciones constitucionales necesarias y suficientes para llevarlas a cabo.
 4. Para hacer más efectiva la labor de fiscalización, las instituciones auditadas deben contar con asesoría, manuales operativos, formatos simplificados, guías y asesoramiento personalizado de los órganos de fiscalización, con objeto de colaborar en la cobertura de los requerimientos que norman las leyes federales, estatales y municipales. El conocimiento del marco normativo en forma integral, promoverá una administración de los recursos más transparente y efectiva.
 5. Se debe continuar impulsando la firma de los Convenios de Coordinación entre la Auditoría Superior de la Federación y las EFS de todos

los Congresos estatales, a efecto de reforzar la fiscalización de los recursos federales en las entidades federativas.

6. El periodo de duración oficial en el cargo es en casi todos los estados (70.0%) igual o menor de seis años. Esto representa un serio inconveniente en materia de efectividad de las EFS, por lo que sugiere introducir cambios en las leyes para ampliar los periodos de duración a ocho años, con posibilidades de una reelección.
7. Se deben establecer mecanismos efectivos para evitar la alta rotación que existe en los titulares de las EFS. Como ya se comentó, solamente 25.0% termina su periodo oficial. Esta alta rotación afecta la eficiencia de los organismos de control e impide establecer programas de trabajo de mediano plazo. Además, es un reflejo de la falta de autonomía de gestión, pues una parte importante de la rotación se explica por las presiones políticas a las que son sometidas los titulares.
8. Debe incrementarse la autonomía de las EFS para que tengan las facultades jurídicas y los recursos necesarios a fin de que puedan realizar eficaz y eficientemente la labor de fiscalización. Las EFS tienen la voluntad de realizar gran parte de los cambios en los próximos cinco años. Uno de los mayores retos por superar es la situación política y el marco jurídico para que se lleven a cabo las reformas necesarias con el fin de tener una mayor autonomía y eficiencia en las entidades de fiscalización de los Congresos estatales.
9. La fiscalización que realizan las entidades federativas es de gran relevancia para lograr una efectiva rendición de cuentas en México. Una reforma política para el fortalecimiento del federalismo debe contemplar el impulso de una reforma financiera, jurídica, estructural y operativa de la mayoría de las EFS de la República mexicana. En el presente análisis se definió la problemática general que enfrentan estos organismos de control y se definieron las líneas básicas de acción para lograr su fortalecimiento. Un análisis posterior podría enfocarse a estudiar más a fondo su problemática a efecto de determinar los factores

políticos, financieros y sociales (como la cultura de la rendición de cuentas) que inciden en las EFS.

10. Un aspecto de capital importancia es terminar con los obstáculos políticos que enfrentan las EFS estatales. El principal de ellos es la persistencia de un modelo centralista caracterizado por un Ejecutivo estatal con amplios poderes; en muchos de los casos analizados la división de poderes es prácticamente inexistente. La autoridad única en algunos casos, es la del gobernador del estado. La consolidación de la democracia en cada uno de los estados, fortalecerá una auténtica división de poderes, se reflejará en la pluralidad de los Congresos estatales e impulsará la rendición de cuentas y una efectiva fiscalización, al avanzar en la imparcialidad, objetividad y autonomía de las EFS locales.