

LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR A NIVEL SUBNACIONAL EN MÉXICO. UNA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DE LAS ENTIDADES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR (EFS) LOCALES

*The supreme audit at subnational level in Mexico: A performance's
evaluation of the local Supreme Audit Institutions (SAIs)*

Anahí Gutiérrez Luna

Resumen

Actualmente, las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) locales en México presentan diferencias importantes no sólo en su diseño institucional y en su evolución estructural, sino en el desempeño de sus capacidades, cobertura y efectividad. Por ello, el objetivo principal de este texto es explicar los factores que determinan las diferencias en el desempeño de las EFS a nivel subnacional. Se parte de la hipótesis de que esas diferencias se explican a partir de factores externos e internos a la propia organización de la EFS. El factor externo se refiere a un fenómeno político: la distribución del poder político en los congresos locales. Por otro lado, los factores internos implican las reglas formales reflejadas en la calidad del marco normativo de las entidades de fiscalización y la suficiencia de su presupuesto anual. Para contrastar la hipótesis se llevó a cabo un estudio de tres indicadores de desempeño que se refieren a la capacidad de las EFS en el desarrollo de las auditorías, a la cobertura de la fiscalización que llevan a cabo y a la efectividad de su proceso auditor en 17 órganos fiscalizadores durante el año 2013. Finalmente, se realiza una evaluación general que permite la construcción de un índice de desempeño.

Este ensayo incluye una reflexión que parte

Abstract

Nowadays, the local Supreme Audit Institutions (SAI) in Mexico have significant differences not only in their institutional design and their structural evolution, but also in the performance of their capacities, coverage and effectiveness. Therefore, the main goal of this paper is to explain the factors that determine the differences in the performance of sub-national SAIs. The paper starts from the hypothesis that those differences are explained for external and internal factors. The external factor refers to a political phenomenon: the distribution of political power in state legislatures. On the other hand, internal factors involve formal rules reflected in the legal framework's quality of the audit institutions and the sufficiency of their annual budget. To contrast the hypothesis, was conducted a study of three indicators regarding the capacity of SAIs in developing audits, the coverage of the audit they perform and the effectiveness of the audit process in 17 Mexican audit institutions during 2013. Finally, a general evaluation allows the construction of a performance index. This essay includes a theoretical framework's reflection of the supreme audit as one of the main instruments of political control in democratic regimes and ends with a contribution to the

del marco teórico de la fiscalización superior como uno de los principales instrumentos de control político en los regímenes democráticos y finaliza con una aportación a la discusión teórica sobre las implicaciones de un control y fiscalización efectivos en las entidades federativas para la calidad de una democracia como la mexicana.

Palabras clave: Fiscalización superior, rendición de cuentas, supervisión legislativa, congresos locales, control político.

theoretical discussion about the implications of an effective control and supreme audit in the states to the democratic quality in Mexico.

Key words: Audit institutions, accountability, legislative oversight, state legislatures, political control.

INTRODUCCIÓN

En cualquier régimen democrático es preciso que existan límites y controles al poder. Un gobierno responsable está obligado a rendir cuentas sobre sus acciones. Por ello, uno de los componentes principales de la rendición de cuentas interinstitucional es la supervisión legislativa sobre las agencias del Poder Ejecutivo. La fiscalización que lleva a cabo el Poder Legislativo es uno de los instrumentos más importantes para realizarlo. Para que esa fiscalización sea eficiente se requiere de por lo menos cuatro factores: no injerencia de presiones políticas en las decisiones de los órganos fiscalizadores, capacidad de acción, suficiencia de recursos y capacidad para incidir en el comportamiento de los entes fiscalizados (Ríos Cázares y Pardini, 2008:44).

Sin embargo, en el caso mexicano, estudios recientes muestran que no existe una fiscalización eficiente que contribuya a la construcción de una estructura eficaz de rendición de cuentas. En consecuencia, continúa presente un fenómeno de fragmentación institucional en la fiscalización a las dependencias del Ejecutivo a nivel local, el cual ha implicado un cambio institucional con ritmos e intensidades diversas en los estados del país sin que haya ocurrido un proceso de concertación ordenador, por lo que existen enormes asimetrías entre las entidades y gobiernos locales (Ríos Cázares y Romero, 2012).

Este texto deriva de una investigación del trabajo que desempeñaron 17 EFS durante el año 2013.¹ El objetivo principal es explicar los factores que determinan las diferencias en el desempeño de las EFS a nivel subnacional. Se partirá de la hipótesis de que esas diferencias se explican a partir de factores externos e internos a la propia organización de la EFS. El factor externo se refiere a un fenómeno político: la distribución del poder político en los congresos locales. Por otro lado, los factores internos implican las reglas formales reflejadas en la calidad del marco normativo de las entidades de fiscalización y la suficiencia de su presupuesto anual.

¹ La investigación fue realizada en el marco de la tesis “La Rendición de Cuentas Interinstitucional en México. Una evaluación del desempeño de las Entidades de Fiscalización Superior locales” para obtener el grado de maestría durante el año 2014.

Se establecen tres indicadores que permiten observar el desempeño del proceso fiscalizador en las entidades federativas, los cuales se refieren a la capacidad de las EFS en el desarrollo de las auditorías, a la cobertura de la fiscalización que llevan a cabo y a la efectividad de su proceso auditor. Estos indicadores y sus componentes contemplan principalmente las capacidades de las EFS y la forma en que se organizan y desarrollan las auditorías a los gobiernos estatales. Así, la distribución del poder político en los congresos locales y la calidad de las reglas formales explican las diferencias de las EFS en estos indicadores.

Para contrastar la hipótesis de la investigación que implica este artículo se realizó un estudio de los tres indicadores de desempeño en 17 órganos fiscalizadores durante el año 2013. Los instrumentos de recolección de datos o fuentes de evidencia que se utilizaron para el estudio se basan en documentos obtenidos mediante solicitudes de información pública a las legislaturas locales y a sus órganos de fiscalización. Además, se toman en cuenta investigaciones previas sobre la calidad de la legislación de las EFS locales.

El trabajo está organizado de la siguiente forma: en la primera parte se establece el marco teórico de la fiscalización superior como uno de los principales instrumentos de control político en los regímenes democráticos. En ese sentido, se describen los factores que determinan la calidad de la fiscalización superior. La siguiente parte es de carácter contextual y describe la evolución de la configuración política de los congresos estatales en México. Particularmente, se describe cómo el surgimiento de los gobiernos divididos y sin mayoría en las entidades federativas afecta el proceso de fiscalización que llevan a cabo los congresos locales. Finalmente, se presenta un estudio del desempeño de las EFS locales con base en los tres indicadores establecidos mediante una evaluación que permite la construcción de un índice de desempeño.

LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR COMO INSTRUMENTO DE CONTROL POLÍTICO

Los instrumentos de control del poder presentes en las democracias constituyen un factor determinante de la calidad de las mismas. De hecho, se ha comprobado que a mayor número de instrumentos de control de los órganos legislativos, mayor grado de democracia. Por ejemplo, el estudio realizado por Pelizzo y Stapenhurst (2008) se centra en responder si el potencial del control legislativo, reflejado en el número de instrumentos de control disponibles en un país determinado, está relacionado o afectado por tres variables: tipo de gobierno (presidencial, semipresidencial o parlamentario); nivel de ingreso nacional bruto (bajo, medio o alto); y el nivel de democracia (no democrático, cuasi-democrático o democrático).

El estudio arrojó varios resultados, uno de los más importantes tiene que ver con la relación entre las herramientas de control y el nivel de democracia de los países estudiados. Al respecto, se concluyó que el número promedio de herramientas de control está casi linealmente relacionado con el nivel de democracia: mientras más democrático es un país, mayor cantidad de instrumentos de control parlamentario utiliza. Los países no democráticos sólo cuentan en promedio con 5 instrumentos; en contraste con los países democráticos, que utilizan en promedio 6.4 instrumentos.

Una de las herramientas de control más importantes que posee una legislatura en un sistema presidencial es la fiscalización de la cuenta pública.² En el diseño institucional de los sistemas presidenciales de división de poderes se le otorga al Congreso facultades y ejerce funciones con el fin de que otros poderes le rindan cuentas en virtud de que históricamente tuvo el carácter de depositario de la soberanía del pueblo. Con base en esa tradición, se depositó la función de fiscalización a los otros poderes en el Congreso (Casar, Marván y Puente, 2010). Así, la fiscalización es un instrumento con el que cuenta el Congreso para vigilar y revisar el uso de los recursos públicos.

A nivel federal, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación establece que la fiscalización tiene el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas; comprobar si se llevó a cabo conforme a lo dispuesto en el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos. Además, implica la práctica de auditorías sobre el desempeño para verificar el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas federales. Todo ello conforme a seis principios: posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad. La revisión de la cuenta pública está a cargo de la Cámara de Diputados, la cual se apoya en la Auditoría Superior de la Federación (ASF) para fiscalizar dicha cuenta.

A nivel subnacional, cada uno de los 31 congresos locales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal cuentan con su propia EFS para realizar la fiscalización de los recursos públicos estatales. De esa manera, cada legislación local asume particularidades a su proceso de fiscalización. Las EFS son los engranajes cruciales del sistema de controles horizontales orientados a fiscalizar la legalidad de los comportamientos de funcionarios y agencias públicas, así como el cumplimiento de los objetivos de política pública de las dependencias estatales. Su responsabilidad formal es la de fiscalizar y, eventualmente, sancionar a funcionarios públicos y burocracias estatales que no se ajustan a los procedimientos legales y reglas administrativas estipuladas (Peruzzotti, 2008:13).

En México, tanto la ASF como las EFS locales son agencias de rendición de cuentas horizontal asignadas (ver O'Donnell, 2002); están encargadas de supervisar, prevenir, disuadir, promover la sanción y/o sancionar acciones u omisiones presuntamente ilegales de otras instituciones, así como de hacer recomendaciones al desempeño de las dependencias públicas. Estas entidades son órganos técnicos dependientes de los congresos locales. Las agencias de rendición de cuentas horizontal asignadas adquieren ese carácter porque ejercen la rendición de cuentas de forma continua.

² La cuenta pública es el informe que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales rinden a través del Ejecutivo Federal, a la Cámara de Diputados, sobre su gestión financiera. La cuenta pública tiene como propósito comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales durante un ejercicio fiscal, comprendido del 1 de enero al 31 de diciembre de cada año, se ejercieron en los términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables, conforme a los criterios y con base en los programas aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

La labor de control político que llevan a cabo los órganos legislativos se puede estudiar tomando en cuenta diversas variables. La mayoría de los trabajos actuales sobre la calidad de la fiscalización legislativa se han enfocado en evaluar a las entidades de fiscalización superior desde puntos de vista normativos (Figueroa, 2009; Imco y CUCEA-UDG, 2013) y técnicos (Ríos Cázares y Pardinias, 2008 y Cornejo, 2013) utilizando variables que se relacionan con sus reglas formales y procesos internos. Estas investigaciones han dado pie a que se desarrollen análisis de mayor alcance que permitan conocer qué factores específicos determinan la calidad de la fiscalización superior. Al respecto, se ha sugerido que una vía para solucionar las deficiencias en la fiscalización local es la autonomía plena del órgano de fiscalización del Congreso (ver Ackerman y Astudillo, 2009).

Cada tipo de variable tiene efectos distintos sobre el fenómeno estudiado pero, mediante el análisis de variables específicas, en este texto se explican las diferencias en los resultados del desempeño del proceso de fiscalización mediante dos factores que inciden directamente. En primer lugar, se sostiene que la composición partidista de los congresos -reflejada en la existencia de gobiernos unificados, divididos o sin mayoría- determina la capacidad de control político que poseen las legislaturas para llevar a cabo, mediante su órgano fiscalizador, la vigilancia de la gestión financiera y del cumplimiento de los objetivos y metas de las políticas públicas implementadas por los entes públicos. En segundo lugar, los factores internos que inciden en la calidad de la fiscalización superior son: la calidad de la legislación en la materia y la suficiencia de recursos con que cuentan las EFS.

DISTRIBUCIÓN DEL PODER POLÍTICO EN EL PODER LEGISLATIVO: EL PAPEL DEL GOBIERNO DIVIDIDO

El Poder Legislativo, como órgano de contrapeso del Ejecutivo, tiene la capacidad de establecer mecanismos de vigilancia sobre los gobiernos y sus aparatos burocráticos. Sin embargo, uno de los principales problemas que se presentan durante el tránsito a la democracia en algunos países es la ausencia de controles efectivos sobre las decisiones del gobierno. En ese sentido, la democracia permite la existencia de gobiernos divididos, escenario que tiende a estimular el control legislativo sobre los gobiernos.

El estudio del gobierno dividido se ha relacionado con el sistema político de los Estados Unidos. Sin embargo, no se limita a ese país ni a los regímenes presidenciales, sino que implica diferentes concepciones (ver Elgie, 2001). En este texto se utiliza la definición aritmética del gobierno dividido que estudia Elgie (2001), la cual se refiere a la ausencia de mayorías del mismo partido en los poderes Ejecutivo y Legislativo del gobierno. En los regímenes presidenciales, el gobierno dividido se caracteriza tanto por contar con mayorías ejecutivo-legislativas opuestas como por presentar situaciones sin mayoría. Aunque el gobierno dividido se puede identificar en varios regímenes (presidenciales, semipresidenciales y parlamentarios), el factor que vincula a todos los casos es el hecho de que el Ejecutivo no es apoyado por una mayoría legislativa. Para Elgie (2001:12) existen dos formas básicas

de gobierno dividido en los regímenes presidenciales: en la primera, un partido o partidos de oposición al presidente tienen mayoría en, al menos, una de las cámaras del Congreso. La segunda forma implica que no haya mayoría en, por lo menos, una de las cámaras.

Uno de los factores políticos que determinan el grado en que el Legislativo controla las acciones del Ejecutivo es, precisamente, el gobierno dividido. La explicación a esta afirmación puede desarrollarse desde distintos puntos de vista. La primera explicación se refiere a lo que autores como Epstein y O'Halloran (1999) y Huber y Shipan (2002) estudian como el conflicto político que surge entre el Congreso y el Ejecutivo cuando se presentan gobiernos de ese tipo. Dicho conflicto surge porque los intereses de ambos actores (Ejecutivo y mayoría opositora en el Congreso) son distintos.

El surgimiento de conflictos por políticas públicas entre las ramas ejecutiva y legislativa ha fortalecido la motivación de los legisladores para hacer rendir cuentas a los burócratas. Los estudios legislativos asocian con frecuencia los conflictos por políticas públicas entre el Congreso y el presidente con el contexto de gobierno dividido debido a que, cuando un partido tiene mayoría en el Congreso y otro diferente ocupa el Ejecutivo, tanto las preferencias como los objetivos de política pública de las dependencias gubernamentales, por una parte, y de las cámaras, por la otra, tienden a diferir en mayor medida que cuando una sola fuerza política controla ambos poderes (Velázquez, 2012:17).

En principio, bajo gobiernos divididos, la burocracia y el Poder Legislativo están en conflicto permanente. Por ello, el control es el remedio para una especie de “desconfianza interinstitucional” que nace desde el texto constitucional y que será reafirmada por la organización de la administración pública (García Vázquez, 2011:32). Por ello, los gobiernos divididos tienden a reducir la discrecionalidad burocrática.

La segunda explicación sobre por qué los gobiernos divididos tienden a estimular el control del Legislativo sobre el Ejecutivo se refiere al papel de la oposición en ese escenario. Uno de los incentivos que tiene la oposición para controlar al Ejecutivo cuando no tiene mayoría en el Congreso es su deseo de convertirse en gobierno. Con un gobierno dividido, el Ejecutivo con una minoría se enfrentaría al riesgo potencial de una fuerte vigilancia por parte de los opositores, quienes buscarán debilitar la imagen de su partido ante la opinión pública. Este escenario tiene como beneficio un mayor control sobre el Ejecutivo (Morgenstern y Manzetti, 2003).

En teoría, una de las funciones de la oposición en un régimen democrático es monitorear el desempeño del gobierno e informar a los ciudadanos. El principal deseo de la oposición es convertirse en gobierno y, para lograrlo, debe anticiparse a los juicios retrospectivos que los votantes harán acerca de los gobernantes durante las elecciones. Justamente en ello radican los incentivos de la oposición para vigilar al gobierno e informar a los votantes sobre el desempeño de sus titulares (Przeworski, Stokes y Manin, 1999).

En resumen, el gobierno dividido es una amplia categoría que implica distintas clasificaciones y ha sido estudiada desde diversos puntos de vista (ver Lujambio, 2000 y Reynoso, 2005). Sin embargo, en este estudio se entenderá al gobierno dividido en su concepción aritmética. Es decir, un gobierno dividido se refiere simplemente a la situación en la que el partido en el gobierno no controla al Congreso de forma mayoritaria.

Los factores internos que influyen en la eficacia del proceso de fiscalización que el Poder Legislativo encomienda a las EFS locales se basan en la estructura de sus reglas formales. Es decir, en los principios de funcionamiento y normas escritas de los órganos de fiscalización superior. Varios factores pueden determinar las diferencias en los resultados del desempeño de las EFS locales como agencias generadoras de rendición de cuentas en México. Sin embargo, en este escrito se analiza la manera en que la calidad de las leyes en materia de fiscalización y rendición de cuentas en los estados y el presupuesto que los congresos locales le asignan a sus órganos de fiscalización afectan su desempeño.

Las reglas formales que regulan la operación de la fiscalización establecen un marco de referencia de dicho proceso pero no son determinantes de las acciones de los actores que intervienen, pues éstos dependen también de una estructura de incentivos de otros actores. Es decir, las acciones de quienes llevan a cabo la fiscalización dependen también del contexto político en el que se encuentren. No obstante, es preciso tomarlos en cuenta porque las reglas son los mecanismos que determinan la política, y su lenguaje es fundamental en el proceso de diseño de políticas. Las normas internas como estatutos y reglamentos son guías para la construcción de las políticas y establecen los detalles para obtener los resultados deseados (Huber y Shipan, 2002).

Otro de los asuntos que determinan la capacidad institucional que tienen las entidades de fiscalización se refiere a la suficiencia de recursos financieros con que cuentan para cumplir con sus tareas. Este factor incide directamente en el funcionamiento de las EFS locales. Aunque es cierto que el presupuesto por sí solo no garantiza que el desempeño de las EFS mejore, es un factor importante para que se pueda contar con auditores suficientes que cubran lo planeado anualmente, así como para lograr su capacitación y profesionalización continua. Además, el porcentaje que cada congreso asigna de su presupuesto da una idea de la importancia que otorga a la fiscalización superior (Ríos Cázares y Pardini, 2008: 31).

La distribución del poder en los congresos locales

En México, durante el régimen autoritario del Partido Revolucionario Institucional (PRI) fue altamente improbable que el Congreso exigiera cuentas al Ejecutivo. La existencia de un partido altamente centralizado y disciplinado, la coincidencia de la titularidad de la presidencia del país y el liderazgo del partido oficial en la misma persona, y la regla de la no reelección consecutiva hicieron que la rendición de cuentas de los legisladores estuviera dirigida a un “principal”, el Presidente de la República. Esa situación se fue transformando como resultado de las reformas político-administrativas de 1976 y de las político-electorales iniciadas en 1978, hasta dar como resultado el primer gobierno sin mayoría en 1997 (Casar, Marván y Puente, 2010).

A nivel federal, la última legislatura con gobierno unificado se ubica en la primera mitad del sexenio de Ernesto Zedillo; es decir, en la LVI Legislatura (1994-1997), pues en la LVII Legislatura (1997-2000), en la Cámara de Diputados, el partido gobernante (PRI) obtuvo sólo el 47.8% de los escaños. Posteriormente, con el surgimiento de la alternancia en el Poder Ejecutivo en el año 2000, el gobierno sin mayoría continuó con el arribo del Partido Acción Nacional (PAN) al poder, ya que desde la LVII Legislatura (1997-2000) el partido gobernante no ha contado con el 50% más uno de los asientos en el Congreso.

La democratización en el país también se reflejó a nivel subnacional. A partir de 1988 los congresos locales comenzaron a pluralizarse, pues comenzó a aumentar significativamente la competitividad del sistema de partidos y el PRI empezó a ser derrotado en la competencia distrital en elecciones locales, lo cual significó el rompimiento de la inercia de las “mayorías calificadas monocolors” (Lujambio, 2000:63). A partir del año 2000 la dinámica política en los congresos locales se transformó como efecto de la reconfiguración del sistema político que ocurrió cuando el PRI dejó de controlar el Congreso a nivel federal. Actualmente, continúa la disminución del porcentaje de escaños ocupados por el PRI en los congresos locales. De hecho, doce estados cuentan con gobierno unificado y veinte (62.5%) tienen gobiernos sin mayoría en los que ningún partido tiene el 50% más uno de los escaños en la legislatura.

La competitividad electoral avanza porque los partidos diferentes al PRI aumentan sus niveles de votación y porque también avanza la proporcionalidad de los sistemas electorales. Así, el gradual aumento del elemento proporcional de los sistemas electorales para las elecciones de congresos locales y la creciente competitividad del sistema de partidos en su conjunto produjeron, a partir de 1988, un cambio positivo para el pluralismo en los congresos locales. Con ello, se fue creando un contexto de exigencias para el diálogo y la negociación entre partidos, sobre todo, acerca de las reformas constitucionales locales (Lujambio, 2000). A pesar de las limitaciones estructurales de los congresos locales, los gobiernos divididos y sin mayoría potencian la discusión de los asuntos presupuestales e impactan de forma importante en su capacidad fiscalizadora.

La calidad de la legislación en materia de fiscalización local

En el caso mexicano existe una fragmentación institucional de la rendición de cuentas, la cual ha implicado un cambio institucional de carácter incremental, con ritmos e intensidades diversas en los estados del país, sin que haya ocurrido un proceso de concertación ordenador, por lo que existen enormes asimetrías entre las entidades y gobiernos locales (Ríos Cázares y Romero, 2012). Actualmente se observa que el sistema federal no ha logrado construir regímenes efectivos de rendición de cuentas locales en cada entidad federativa. Así lo han demostrado las investigaciones realizadas recientemente a los órganos encargados de llevar a cabo la rendición de cuentas horizontal local en México, pues revelan que existe una gran disparidad en el diseño y funcionamiento de las entidades fiscalizadoras locales.

El estudio realizado por Ríos Cázares y Pardinás en 2008 a 20 instituciones de fiscalización local en México mediante cuestionarios, investigación documental, entrevistas o

solicitudes de información a las legislaturas locales, concluyó que no todas cuentan con autonomía técnica y de gestión, así como independencia económica, por lo que no existe una fiscalización que contribuya a la construcción de una estructura eficaz de rendición de cuentas en México. La investigación muestra que las EFS enfrentan problemas serios en cuanto a la precariedad de sus recursos humanos y a la insuficiencia de recursos financieros, así como para preservar su autonomía y para ejercer con efectividad su mandato.

Además, cuentan con débiles mecanismos para funcionar como controles reales de la discrecionalidad, por lo que resultó evidente que el Congreso y el Poder Ejecutivo federales decidieron imponer una modernización desde el centro, ya que antes de la reforma constitucional de mayo de 2008, la modernización de las EFS dependía enteramente de la voluntad de las autoridades estatales y no de un diseño institucional que garantizara la eficacia del órgano fiscalizador. En respuesta a la falta de homogeneidad en el manejo y fiscalización de los recursos públicos a nivel local, el Congreso de la Unión aprobó en mayo de 2008 una reforma constitucional que obliga a las legislaturas estatales a ajustar el marco normativo local a fin de garantizar niveles mínimos de autonomía política y de gestión las EFS locales. No obstante, es probable que factores políticos sigan teniendo un papel relevante en el desempeño de las EFS (Ríos Cázares y Pardini, 2008).

La calidad de la fiscalización superior puede evaluarse mediante indicadores que califican sus ordenamientos jurídicos. En ese sentido, el Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco) y el Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara (CUCEA-UDG) evaluaron en 2013 la fiscalización superior mediante indicadores que califican los ordenamientos jurídicos que la norman y las experiencias y perspectivas del personal de las 32 EFS de México. Con base en la interpretación jurídica de sus disposiciones³ y el diseño de 35 indicadores (que después de definirlos se convirtieron en preguntas guía para facilitar la búsqueda e interpretación de las disposiciones legales) se agruparon 10 núcleos normativos estratégicos. Para otorgar un puntaje se construyó una escala del 0 al 100, en la cual 100 es la mejor calificación.

Las conclusiones principales del estudio indican que el promedio general del ordenamiento jurídico sobre la fiscalización superior en el ámbito subnacional de México es de 78.30. Esto lo interpretaron como mediocridad en la calidad legislativa de la materia. Lo anterior, lo observaron en dos aspectos particularmente deficientes: primero, los poderes legislativos muestran resistencia en las leyes que expiden para dotar de autonomía plena a sus órganos fiscalizadores y, segundo, los órganos fiscalizadores no están obligados a ser del todo transparentes y a rendir de cuentas sobre su gestión y actividades.

Del análisis de las experiencias y perspectivas de las entidades de fiscalización locales comentadas por los propios titulares y/o personal a través de un cuestionario, se llegó a la conclusión de que en el 60% de ellas se considera que el marco legal correspondiente

³ Las leyes que se revisaron fueron: Constitución Política, Ley de Fiscalización Superior o equivalente, Ley de Presupuesto o equivalente, Ley de Contabilidad Gubernamental o equivalente, Ley Orgánica del Poder Legislativo, Reglamento Interior de la Entidad de Fiscalización Superior, y Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública o equivalente.

es insuficiente en cuanto a las capacidades de las EFS para sancionar. También se encontró que en la mitad de éstas no se ha integrado un servicio civil de carrera. Por último, este estudio ha reforzado los hallazgos de investigaciones previas (Ríos Cázares y Pardinas, 2008) sobre la alta frecuencia con la que los auditores superiores dejan de ocupar el cargo antes de tiempo.

La heterogeneidad y disparidad entre las EFS es el factor principal que debe transformarse. Por ejemplo, la variedad de formas con las que se concluye la revisión de las cuentas públicas por parte del poder Legislativo: en algunas entidades federativas se aprueba o rechaza, en otras se resuelve, se califica, se examina, se glosa, se dictamina, se emite declaratoria o se sanciona, lo cual indica que no hay claridad ni un acuerdo nacional sobre qué tienen que hacer los poderes legislativos con los resultados de la fiscalización de la cuenta pública, a pesar de su competencia sobre esta función. Como lo indica también el estudio del Imco, “es impostergable que todas las cuentas públicas del país sean definidas en forma homogénea para que los contenidos de las mismas puedan ser comparables y permitan análisis integrales...” (2013:44).

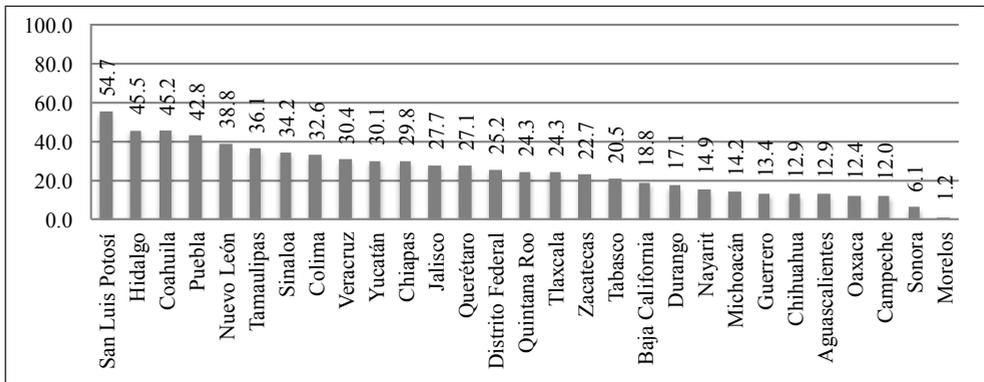
La suficiencia de recursos financieros de la fiscalización local

A pesar de tener autonomía para manejar su presupuesto, al ser órganos de los congresos locales, las EFS deben limitarse al presupuesto que se les asigne. No existe un criterio homogéneo a nivel subnacional para realizarlo, por lo que hay enormes diferencias en el porcentaje de recursos financieros que cada órgano de fiscalización recibe.

El estudio de Ríos Cázares y Pardinas (2008) expuso que, desde el punto de vista de 21 auditores superiores locales, la falta de recursos financieros es una de las principales causas de los problemas para mejorar el desempeño del personal de los órganos fiscalizadores. De hecho, observaron que, en promedio, las EFS destinaban más del 70% de su presupuesto a solventar gastos administrativos.

En sintonía con esos datos, el estudio del Imco y CUCEA-UDG de 2013 indica que, aunque el presupuesto ejercido en materia de fiscalización aumentó un 20% de 2010 a 2013, 60% del personal de las EFS señaló que uno de los principales retos para el desempeño de los auditores es la falta de recursos económicos. Más allá de las limitaciones administrativas que puede generar esta situación, el principal riesgo es que la EFS no cuente con autonomía presupuestaria. Actualmente, hay diferencias importantes en el presupuesto que cada congreso destina a su órgano de fiscalización. En promedio, los congresos le otorgan a su EFS el 25.1% de su presupuesto anual.

En la Gráfica 1 se observa que hay grandes disparidades en la asignación de recursos financieros a las auditorías superiores de cada estado. El estado que otorga un mayor porcentaje de presupuesto a su EFS es San Luis Potosí, que recibió 133.2 millones de pesos en 2013 (54.7% del presupuesto anual del congreso); en contraste con Morelos que recibió sólo el 1.2% del presupuesto de su congreso; es decir, 4.7 millones de los 395 que le fueron asignados en 2013.



GRÁFICA I. PORCENTAJE DEL PRESUPUESTO DEL CONGRESO LOCAL ASIGNADO A SU EFS, 2013

Hasta este punto, es evidente que el fortalecimiento de los mecanismos de actuación de los órganos y la homogeneización de los procedimientos es imprescindible para que exista una armonización y mejora a nivel subnacional. Sin embargo, para conocer las particularidades de los casos y poder llegar a conclusiones más precisas, en el siguiente apartado se evaluará el desempeño de 17 EFS con el objetivo de comparar sus capacidades, alcance y efectividad para, posteriormente, elaborar un diagnóstico e identificar aquellos factores políticos que determinan su calidad.

Evaluación del desempeño de las Entidades de Fiscalización Superior locales

El desempeño de las EFS locales se refiere a la calidad de los resultados que presentan en tres aspectos: su capacidad para desarrollar auditorías, la cobertura de su fiscalización local y la efectividad de su proceso auditor. Una EFS con buen desempeño es aquella que cumple con lo establecido en su plan anual, que tiene suficientes recursos humanos, un amplio nivel de alcance de la función fiscalizadora sobre el presupuesto público local, que realiza auditorías de desempeño y que, además, emprende acciones sobre las irregularidades y deficiencias detectadas. La importancia de medir el desempeño de los órganos de fiscalización superior radica en que una rendición de cuentas interinstitucional sólo puede ser efectiva cuando las EFS cumplen con su tarea de control permanente, la cual implica la supervisión, prevención y promoción de sanciones sobre acciones ilegales de otras instituciones públicas.

En este apartado se estudian las diferencias en los resultados del desempeño de 17 de las 32 entidades de fiscalización en México mediante tres indicadores evaluados respecto a sus actividades durante 2013, año en el que la mayoría de las EFS revisó las cuentas públicas 2012.⁴

⁴ Las EFS que incluye la investigación son: Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Colima, Distrito Federal, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora y Veracruz.

El análisis incluye sólo 17 de las 32 entidades de fiscalización debido a que no se contó con la información suficiente para estudiar la totalidad de los casos. Las razones principales son las deficiencias en las

En la primera parte se describen los indicadores y componentes que se utilizaron para evaluar el desempeño de las EFS; además, se presentan los principales hallazgos de la evaluación de cada indicador para que, en la parte final, se presente una evaluación general que permite construir un índice para explicar las diferencias en el desempeño de las EFS locales. El índice de desempeño se obtuvo a partir de que se asignaron determinados valores a cada componente.

INDICADORES DE DESEMPEÑO DEL PROCESO DE FISCALIZACIÓN SUBNACIONAL EN MÉXICO

Los indicadores evaluados permiten medir el desempeño de las EFS locales en México. Tanto los indicadores como sus componentes se adaptaron de la variable “gestión del control” contenida en el informe de la *Iniciativa TPA: Órganos de Control en Latinoamérica*, estudio publicado en 2013 que fue el resultado de una investigación sobre entidades subnacionales de fiscalización de América Latina.⁵ Los tres indicadores para medir los resultados del desempeño de las EFS incluidos en esta tesis se refieren a tres aspectos: su capacidad en el desarrollo de auditorías, la cobertura de la fiscalización local y la efectividad del proceso auditor.

Durante la evaluación utilizada para este texto se encontró que una deficiencia importante que presentan algunas entidades fiscalizadoras es la ausencia de información pública sobre la planeación y resultados de las auditorías, lo cual es un obstáculo importante para evaluar su desempeño durante la fiscalización anual de las cuentas públicas. Un insumo central para conocer el desempeño del proceso de fiscalización en los estados son los informes anuales de resultados de las auditorías. Sin embargo, sólo seis de las treinta y dos entidades (Distrito Federal, Baja California, Sonora, Coahuila, Veracruz y el Estado de México) están legalmente obligadas a publicarlos y, en efecto, lo hacen (Imco y CUCEA-UDG, 2013).

En cuanto a la planeación, sólo Colima, Guanajuato y el Distrito Federal publican su programa anual de actividades porque así lo establece su ley de fiscalización (o equivalente) estatal. Tanto el informe anual de auditorías como el programa de actividades son documentos clave, pues mediante la contrastación de lo planeado y los resultados se puede evaluar el desempeño de los órganos fiscalizadores estatales. No obstante, como muestra el

respuestas de los congresos locales y los órganos de fiscalización a las solicitudes de información realizadas y la falta de información pública en los sitios de transparencia de las entidades antes mencionadas. Se analizaron variables que pueden tener un efecto en la calidad del desempeño de la fiscalización local. Sin embargo, hay otras formas de robustecer la explicación; por ejemplo, utilizando modelos estadísticos.

⁵ Los indicadores de la Iniciativa TPA se desprenden de los criterios adoptados por la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Olacefs) para la medición del desempeño de las entidades fiscalizadoras superiores, los cuales consideran el nivel de producción, el nivel de cobertura del control y el nivel de ejecución. Además, se trata de indicadores referenciados por la *International Organization of Supreme Audit Institutions* (Intosai) como buenas prácticas de rendimiento de las entidades de fiscalización, e incluyen la cantidad de informes de rendimiento, el índice de ejecución de los planes de auditoría de las EFS, el índice de ejecución de las recomendaciones, la puntualidad en la finalización de los informes de auditoría, entre otros.

CUADRO I. INDICADORES DEL DESEMPEÑO DE LA FISCALIZACIÓN DE LAS EFS LOCALES EN MÉXICO

Indicadores	Subindicadores	Componentes
1. Capacidad de la EFS en el desarrollo de las auditorías	Auditorías realizadas	Porcentaje de auditorías realizadas en un año en relación al total de las programadas.
	Sujetos de fiscalización auditados	Porcentaje de sujetos de fiscalización auditados en un año en relación al total de sujetos programados.
	Personal auditor en la EFS	Porcentaje de auditores de fiscalización en relación al total del personal de la EFS.
Proporción de auditorías por auditor (auditorías/auditores).		
2. Cobertura de la fiscalización local	Alcance de la función fiscalizadora sobre el presupuesto público local	Porcentaje aproximado del gasto local fiscalizado en un año en relación al gasto público total.
	Alcance de las auditorías de desempeño	Número de auditorías de desempeño realizadas en un año.
		Porcentaje de auditorías de desempeño realizadas en un año en relación al total de auditorías
3. Efectividad del proceso auditor	Acciones de las auditorías	Número total de acciones derivadas de las auditorías realizadas en un año.
		Promedio de acciones por auditoría (acciones/auditorías).

Fuente: Elaboración propia con base en los indicadores de Cornejo, 2013:52.

estudio del Imco y la UDG (2013), estados como Tabasco, Baja California, Guerrero, Aguascalientes, Coahuila, Tlaxcala, Zacatecas y Chiapas no publican en sus portales de internet la programación anual de auditorías, incumpliendo su obligación legal de llevarlo a cabo.

Indicador 1: Capacidad de la EFS en el desarrollo de las auditorías

El primer indicador para medir el desempeño de los órganos fiscalizadores locales se refiere a las capacidades de las EFS para cumplir lo planificado en sus programas anuales. Este indicador analiza el impacto de la planificación de la entidad en su desempeño anual y el grado de cumplimiento considerando los recursos humanos con que cuenta. A partir del programa anual que emiten las EFS, es posible examinar su cumplimiento porque el propio organismo lo realiza y es posible acceder a esa información en su sitio de internet o por otras vías.

Esto se mide con cuatro subindicadores: auditorías realizadas, sujetos de fiscalización auditados, personal auditor y proporción de auditorías por auditor. El alto nivel de capacidad de las EFS en el desarrollo de las auditorías; es decir, la realización de la mayoría de las auditorías incluidas en los planes y la proporción de auditorías que lleva a cabo

cada auditor de fiscalización, consolida el desempeño del organismo, garantizando que el control sea oportuno y eficiente.

El primer subindicador de la capacidad de las EFS en el desarrollo de la fiscalización se refiere al porcentaje de cumplimiento del número de auditorías establecido en el programa anual. La mayoría de las EFS estudiadas llevó a cabo la totalidad de las auditorías planeadas, la única que muestra una variación importante es Baja California que, aunque auditó al 100% de los sujetos de fiscalización contemplados, realizó el 78% de las auditorías previstas; es decir, 133 de las 177 totales.

Los sujetos de fiscalización que las EFS planean auditar anualmente se encuentran en sus programas anuales. Los sujetos varían en cada estado pero, en general, incluyen a los municipios, órganos de gobierno, poderes estatales, órganos autónomos, entre otros. La mayoría de las entidades auditaron al 100% de los sujetos de fiscalización establecidos en sus programas anuales, la única EFS que auditó a menos de la mitad de esos sujetos en 2013 fue la del estado de Sinaloa.

Para obtener la información del siguiente subindicador sobre el personal que se encarga de realizar las auditorías, se enviaron solicitudes de información pública a los congresos locales y/o a sus EFS, ya que la información disponible en la mayoría de las páginas de internet se limita a mostrar organigramas y directorios de personal hasta el nivel de direcciones generales. Los órganos de fiscalización cuentan con personal directivo, administrativo, jurídico, entre otros, pero los auditores de fiscalización en sus distintos niveles y tipos de contratación son quienes desarrollan el proceso de revisión de las cuentas públicas y de la documentación que otorgan los entes fiscalizados para comprobar los gastos y cumplimiento de los objetivos establecidos.

En promedio, las EFS tienen 259.7 personas laborando, de las cuales 119 son auditores. Los extremos son Sonora, que cuenta con 164 trabajadores, de los cuales 120 (73.2%) son auditores, e Hidalgo con un personal total de 288 del cual 210 (72.9%) son auditores. En el otro extremo está Veracruz con 361 trabajadores, de los cuales sólo 92 (25.5%) son auditores, y el Distrito Federal con 604 trabajadores de los cuales 159 (26.3%) son auditores.⁶

Al contrastar estos datos con el número de auditorías realizadas durante 2013 puede observarse la carga de trabajo de los auditores. En promedio, cada auditor lleva a cabo 2.6 auditorías al año. Las variaciones más significativas se encuentran en las EFS de Chiapas, Jalisco y Quintana Roo, en las que los auditores llevan a cabo de 0.8 a 0.9 auditorías cada uno. El caso opuesto es Veracruz, que registra 11.1 auditorías por auditor. Una observación importante es que el tipo de auditoría que más realizan los auditores en todas las EFS se trata de revisiones financieras.

Es importante mencionar que los auditores no sólo llevan a cabo auditorías, sino que se encargan de procesos administrativos, seguimiento a acciones de auditorías de otros años,

⁶ La propia naturaleza de este artículo no permite incluir todos los cuadros y resultados de la investigación de manera detallada. Por ello, se recomienda consultar la tesis completa en: <http://tesis.unam.mx/> (Gutiérrez Luna, Anahí (2014) *La rendición de cuentas interinstitucional en México. Una evaluación del desempeño de las Entidades de Fiscalización Superior locales*).

entre otras actividades; por lo que, como ya lo expresaron también Ríos Cázares y Pardini (2008), la proporción de auditorías por auditor es un indicador limitado de la carga de trabajo que impera sobre las EFS y su personal. Sin embargo, constituye una aproximación y permite indagar sobre cómo afecta a la calidad del trabajo de las EFS la carga de trabajo del personal y acerca del impacto de éste en el ejercicio de los recursos públicos.

Si bien es cierto que las EFS están cumpliendo con el número de auditorías previstas en sus planes anuales, siguen presentes los problemas sobre la carga de trabajo que tiene cada auditor en el desarrollo de sus obligaciones. En estos aspectos, destacan la auditoría de Veracruz que, en promedio, le encomienda a cada auditor la realización de once auditorías al año, en contraste con Chiapas, Jalisco y Quintana Roo, donde los auditores realizan alrededor de una al año.

Este primer indicador de desempeño muestra que las EFS tienen capacidades para cumplir con las auditorías planeadas, así como para auditar a la mayoría de los sujetos de fiscalización. Pero surgen cuestionamientos sobre la calidad de las auditorías debido a los resultados que arrojó la evaluación de los indicadores referentes al personal auditor.

En conclusión, la EFS que tiene mayores capacidades en el desarrollo de auditorías es Hidalgo, ya que auditó a la mayoría de los sujetos de fiscalización establecidos y cumplió con el 100% de las auditorías previstas en su programa anual. Además, tiene un porcentaje alto de auditores de fiscalización respecto al total del personal de la EFS y cada uno de estos solamente realiza entre una y dos auditorías al año. La entidad fiscalizadora peor evaluada en este indicador es la de Veracruz, que aunque cumplió con el número de auditorías y sujetos de fiscalización planeados, cuenta con una proporción muy baja de auditores en relación al total del personal de la EFS y estos tienen una alta carga de trabajo.

Indicador 2: Cobertura de la fiscalización local

La cobertura de la fiscalización se refiere al alcance de la función fiscalizadora en relación al tamaño del presupuesto público local, así como a la existencia y alcance de las auditorías de desempeño. Estos subindicadores se miden mediante los siguientes tres componentes: 1) porcentaje aproximado del gasto local fiscalizado en un año en relación al gasto público total, 2) número de auditorías de desempeño realizadas en un año y 3) porcentaje de auditorías de desempeño realizadas en un año en relación al total de auditorías.

El subindicador de alcance de la función fiscalizadora sobre el presupuesto público local se analiza de acuerdo al porcentaje aproximado del presupuesto de la administración pública que fue auditado en 2013. Es importante medir este aspecto porque un control amplio sobre los recursos públicos que a la entidad le compete auditar es indicativo de un rendimiento efectivo a fin de garantizar un manejo transparente del presupuesto público asignado. Además, este dato es central para evaluar el impacto de las labores de fiscalización. Sin embargo, el alcance de la fiscalización sobre el presupuesto local no forma parte de la evaluación general del desempeño de las EFS que se desarrolla más adelante debido a que no puede analizarse de forma homogénea porque algunas EFS no reportan los porcentajes absolutos del gasto fiscalizado, sino que lo hacen por sector auditado.

CUADRO 2. PORCENTAJE DEL GASTO LOCAL FISCALIZADO
EN UN AÑO EN RELACIÓN AL GASTO PÚBLICO TOTAL

Entidad	Porcentaje del gasto local fiscalizado (no incluye deuda pública)
Aguascalientes	No hay absoluto
Baja California	Información no disponible
Campeche	80.37
Chiapas	38.3
Chihuahua	54
Colima	47
Distrito Federal	23.7
Guerrero	56
Hidalgo	38.13
Jalisco	Información no disponible
Michoacán	Información no disponible
Nuevo León	51
Oaxaca	61.7
Quintana Roo	Información no disponible
Sinaloa	63
Sonora	No hay absoluto
Veracruz	65.93

* Las EFS con información no disponible expresaron que la información no es pública o no proporcionaron esa información.

Fuente: Elaboración propia con datos de los informes de revisión de las cuentas públicas y solicitudes de información pública a los congresos locales y a sus EFS.

En general, se observa que la EFS de Campeche es la que tiene el mayor alcance de la función fiscalizadora sobre el presupuesto público local, ya que audita más del 80% del presupuesto total del estado con sólo 45 auditores de fiscalización. En comparación con el Distrito Federal que, a pesar de tener 159 auditores, tiene el menor alcance de sus funciones sobre el presupuesto local, auditando en 2013 sólo el 23.7% del gasto total.

Cada EFS realiza distintos tipos de auditorías, destacando las de cumplimiento financiero, las especiales y las de desempeño. En el siguiente subindicador se estudia el alcance este último tipo de auditorías. Las revisiones de desempeño tienen el propósito de mejorar la manera en que el gobierno utiliza los fondos públicos a través de la revisión de la economía, eficiencia y eficacia de la acción gubernamental. La supervisión financiera y mediciones de desempeño se combinan para crear un marco de auditoría comprensible que provee una vista completa de una organización (Ríos Cázares y Pardini, 2008:7). Se eligió evaluar a las EFS mediante este tipo de auditoría porque permite evaluar el desempeño integral de los organismos auditados y es ilustrativo de una modalidad bajo la cual la entidad ejecuta un control de amplia cobertura, no limitado a cuestiones legales o financieras, sino de resultados sobre la gestión pública (Cornejo, 2013:52).

CUADRO 3. AUDITORÍAS DE DESEMPEÑO REALIZADAS EN 2013

Entidad	Número total de auditorías realizadas	Número de auditorías de desempeño	Porcentaje de auditorías de desempeño realizadas respecto al total
Aguascalientes	173	3	1.7
Baja California	133	0	0
Campeche	82	3	3.6
Chiapas	176	0	0
Chihuahua	167	0	0
Colima	54	0	0
Distrito Federal	120	8	7
Hidalgo	334	1	0.3
Jalisco	140	0	0
Michoacán	402	0	0
Nuevo León	237	8	3.4
Oaxaca	240	2	0.8
Quintana Roo	75	0	0
Sinaloa	144	0	0
Sonora	266	0	0
Veracruz	1020	0	0

* No se incluye Guerrero porque no indicó el número total de auditorías por tipo.

Fuente: Elaboración propia con datos de los informes de revisión de las cuentas públicas y solicitudes de información pública a los congresos locales y a sus EFS.

Como indica el Cuadro 3, sólo 6 de las 16 EFS analizadas realizaron auditorías de desempeño, de las cuales, en promedio, hicieron 4.6 auditorías de este tipo en 2013. Esta es una cantidad muy baja si se toma en cuenta que, por ejemplo, el Distrito Federal hizo 8 auditorías de desempeño de un total de 120 que llevó a cabo, o la EFS de Hidalgo, que de las 334 auditorías que realizó, sólo una fue de desempeño. Con el fin de hacer un índice homogéneo y poder incluir este subindicador en la evaluación general del desempeño de los órganos fiscalizadores, se tomará en cuenta solamente si la EFS llevó a cabo o no auditorías de desempeño, ya que no se tienen los datos completos de cuántas auditorías de este tipo llevaron a cabo.

Indicador 3: Efectividad del proceso auditor

El indicador de efectividad del proceso auditor se refiere a los resultados de los procesos de fiscalización considerando su capacidad para emitir acciones sobre las irregularidades que se detectaron en la revisión de la cuenta pública. Los dos componentes de este indicador se refieren al número total de acciones derivadas de las auditorías realizadas en un año y al promedio de acciones por auditoría (acciones/auditorías).

Las acciones que cada entidad de fiscalización puede emitir varían de acuerdo con su legislación pero, en general, las auditorías arrojan observaciones y acciones sobre las irregularidades y deficiencias detectadas. De acuerdo con la ASF, cuando la materia de las observaciones fue aclarada por las entidades fiscalizadas en el transcurso de la revisión, se consigna lo correspondiente en el informe de auditoría; en caso contrario, se pueden promover las siguientes recomendaciones y acciones: a) recomendación al desempeño, b) solicitud de aclaración, c) promoción del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal, d) promoción de responsabilidad administrativa sancionatoria, e) pliego de observaciones, f) fincamiento de responsabilidad resarcitoria, y g) denuncia de hechos. Estas acciones le corresponden a la ASF pero constituyen un mapa general de cómo funcionan en cada entidad de acuerdo con sus características particulares.

En promedio, cada EFS emitió en el año estudiado 2,701.4 acciones sobre observaciones que no fueron solventadas durante la realización de las auditorías. El promedio de acciones por auditoría presenta variaciones importantes. Por ejemplo, la EFS de Oaxaca registra una proporción de 70.6 acciones por auditoría, lo cual se aleja notablemente de las 0.5 acciones por auditoría que emitió la EFS de Michoacán, no obstante que ésta realizó un número mayor de auditorías durante 2013 (162 auditorías más).

El promedio de acciones por auditoría es un componente un tanto limitado porque refleja sólo una cuantificación. Sin embargo, constituye una aproximación sobre la magnitud de las irregularidades que arrojan los resultados de las auditorías. El punto más importante que debe estudiarse después de conocer esta información es qué sucede con estas acciones, cuál es el seguimiento que se les da y si, efectivamente, se sanciona a los responsables de estas faltas.

ÍNDICE DE DESEMPEÑO DE LAS EFS LOCALES

Después de analizar cada uno de los indicadores, en este apartado se presenta una evaluación general que incluye seis componentes que corresponden con los tres indicadores de desempeño de las EFS locales. A partir de esta evaluación, se construye un índice que arroja los resultados finales para conocer las diferencias en los resultados del desempeño de los órganos de fiscalización durante 2013. La organización de los componentes se presenta en el Cuadro 4.

Cada componente del índice de desempeño de las EFS tiene un rango de 0 a 1. Para construirlo, se asignan determinados valores a cada componente de acuerdo con los siguientes criterios: Los tres primeros componentes implican porcentajes, por lo que se construyó haciendo conversiones de porcentajes a números decimales. En el componente 1.4 (proporción de auditorías por auditor) se asigna la mayor puntuación a las EFS que, en promedio, encomiendan la realización de 1 a 2 auditorías a cada auditor de desempeño al año; 0.5 a las que les asignan de 2 a 5 auditorías y 0 a aquellas que les confieren más de 5.

Para el componente 2.1 (realización de auditorías de desempeño en un año) se asignan valores de 0 ó de 1. Si la EFS realizó 1 o más auditorías de desempeño en el año obtiene 1 y si no realizó auditorías de este tipo, tendrá una puntuación de 0. Finalmente, para

CUADRO 4. COMPONENTES DE LA EVALUACIÓN GENERAL DEL DESEMPEÑO DE LA FISCALIZACIÓN DE LAS EFS LOCALES EN MÉXICO

Indicadores	Componentes
1. Capacidad de la EFS en el desarrollo de las auditorías	1.1 Porcentaje de auditorías realizadas en un año en relación al total de las programadas.
	1.2 Porcentaje de sujetos de fiscalización auditados en un año en relación al total de sujetos programados.
	1.3 Porcentaje de auditores de fiscalización en relación al total del personal de la EFS.
	1.4 Proporción de auditorías por auditor (auditorías/auditores): entre 1 y más de 5.
2. Cobertura de la fiscalización local	2.1 Realización de auditorías de desempeño en un año.
3. Efectividad del proceso auditor	3.1 Promedio de acciones por auditoría (acciones/auditorías): entre 0 y más de 10.

Fuente: Elaboración propia con base en los indicadores de Cornejo, 2013:52.

medir el componente 3.1 (promedio de acciones por auditoría) se asignan las siguientes puntuaciones: 0.25 si, en promedio, la EFS emitió de 0 a 3 acciones por auditoría; 0.5 si de cada auditoría resultó un promedio de 4 a 10 acciones, y 1 si a cada auditoría le corresponden más de 10 acciones.

Al sumar los valores que obtienen las EFS en cada uno de los componentes y dividirlo entre siete (que es el número total de componentes) se obtiene el índice de desempeño de las EFS locales, el cual tiene un rango de 0 a 1, donde 1 se refiere a una EFS con suficientes capacidades en el desarrollo de auditorías, amplia cobertura de la fiscalización local y efectividad en su proceso auditor. Mientras que 0 representa a una EFS con desempeño deficiente respecto a los indicadores evaluados. Los resultados por entidad se presentan en el Cuadro 5.

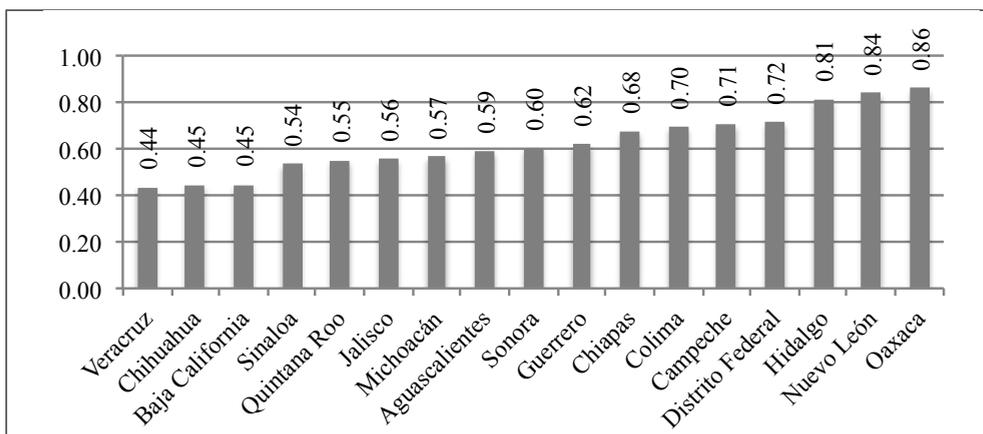
El índice 2013 muestra que las EFS con mejor desempeño de las 17 evaluadas son Nuevo León e Hidalgo con un índice de 0.92 y 0.87 respectivamente. En el otro extremo se encuentran Veracruz, Chihuahua y Baja California, que obtuvieron una evaluación por debajo de la media. En promedio, las EFS obtuvieron un índice de 0.68, lo que indica que hay muchos aspectos de mejora en su desempeño.

La EFS con el peor desempeño es la de Veracruz, que obtuvo un índice de 0.46 no obstante que obtuvo el 30.4% del presupuesto total del Congreso (porcentaje por encima de la media). Hasta 2013, este estado ha contado con un gobierno unificado en el que el partido del gobernador controla más de la mitad de los asientos en el Congreso, factor que, en principio, es desfavorable para que la vigilancia del Legislativo al Ejecutivo sea eficiente. El siguiente caso peor evaluado es Baja California. A pesar de que cuenta con un gobierno sin mayoría, lo que indicaría un mejor control político, pudo influir en su baja evaluación el hecho de que en 2013 contó con un bajo porcentaje del presupuesto total de su Congreso (18.8%).

CUADRO 5. RESULTADOS DEL ÍNDICE DE DESEMPEÑO DE 17 EFS LOCALES EN MÉXICO, 2013 (RANGO DE 0 A 1)

Entidad	Componentes						Suma	Índice
	1.1	1.2	1.3	1.4	2.1	3.1		
Aguascalientes	1	1	0.51	0.0	1	0.5	4.01	0.67
Baja California	0.78	1	0.42	0.5	0	0.25	2.95	0.49
Campeche	1	1	0.58	1.0	1	0.25	4.83	0.80
Chiapas	1	1	0.44	1.0	0	1	4.44	0.74
Chihuahua	0.98	1	0.51	0.5	0	0	2.99	0.50
Colima	1	1	0.54	1.0	0	1	4.54	0.76
Distrito Federal	1	1	0.26	1.0	1	0.5	4.76	0.79
Guerrero	1	1	0.44	0.5	1	0.25	4.19	0.70
Hidalgo	1	1	0.73	1.0	1	0.5	5.23	0.87
Jalisco	0.97	0.97	0.44	1.0	0	0.25	3.63	0.60
Michoacán	0.95	1	0.62	1.0	0	0.25	3.82	0.64
Nuevo León	1	1	0.50	1.0	1	1	5.50	0.92
Oaxaca	1	1	0.42	0.5	1	1	4.92	0.82
Quintana Roo	1	1	0.37	1.0	0	0.25	3.62	0.60
Sinaloa	1	0.46	0.70	1.0	0	0.25	3.41	0.57
Sonora	1	1	0.73	0.5	0	1	4.23	0.71
Veracruz	1	1	0.26	0.0	0	0.5	2.76	0.46

Fuente: Elaboración propia.



GRÁFICA 2. ÍNDICE DE DESEMPEÑO DE LAS EFS LOCALES EN MÉXICO, 2013 (RANGO DE 0 A 1)

* Los datos completos se encuentran en el Cuadro 5.

Fuente: Elaboración propia.

Los casos contrarios se presentan en los estados de Nuevo León y Oaxaca, que cuentan con gobiernos sin mayoría. Derivado de ello, son dos de las tres EFS con el mejor desempeño de acuerdo con la evaluación realizada (índices de 0.92 y 0.82 respectivamente). Oaxaca presenta un buen desempeño a pesar de que tiene uno de los cuatro congresos que otorgan la menor proporción de sus recursos financieros. La EFS de Hidalgo es la segunda mejor evaluada, ya que obtuvo un índice de 0.87. Esta entidad tiene un gobierno sin mayoría; además, destaca el hecho de que su buen desempeño coincide con que tiene el Congreso (de los casos estudiados) que otorga un mayor porcentaje de su presupuesto anual (45.5%).

En los casos antes mencionados, la pluralidad en los congresos locales es un factor que coincide con buenas evaluaciones de la fiscalización superior. Sin embargo, hay otros factores contextuales que influyen en estos resultados. Esto se concluye porque hay casos como Campeche y Sinaloa donde ocurre lo contrario que en los estados anteriores. Por ejemplo, en Campeche se presenta un gobierno unificado donde el PRI se ha mantenido en el poder. Además, tiene el presupuesto más bajo de las EFS estudiadas. A pesar de estos factores que se consideran negativos para una fiscalización de calidad, la EFS de Campeche es una de las cuatro mejor evaluadas. Los factores que determinaron su buen desempeño son los siguientes: 1) el buen cumplimiento de la planeación anual, 2) un amplio porcentaje del gasto local fiscalizado (80.37%), 3) un equilibrio entre el número de auditorías y el número de auditores que las llevan a cabo (cada auditor realiza, en promedio, 1.8 auditorías al año), y 4) el hecho de que es de las pocas EFS que realizó en 2013 auditorías de desempeño.

Sinaloa también es un caso especial porque, a pesar de tener uno de los mayores porcentajes de presupuesto asignado por el Congreso local (de los casos estudiados) y contar con un gobierno sin mayoría, tiene uno de los peores índices de desempeño, ya que obtuvo solamente 0.57. Esto se ve reflejado en un bajo cumplimiento de su planeación anual y en que no realizó auditorías de desempeño a pesar de que es una de las acciones que se incluyen en su legislación local.

CONCLUSIONES

Actualmente, las EFS locales en México presentan diferencias importantes no sólo en su diseño institucional y en su evolución estructural, sino que muestran una variación en el desempeño de sus capacidades, cobertura y efectividad. Esta heterogeneidad es, en gran parte, el resultado de la estructura y funcionamiento del órgano al cual pertenecen: el Poder Legislativo. Cuando un Congreso es plural en su composición y el poder se encuentra distribuido entre varios actores, entonces el control hacia las acciones del gobierno se ve fortalecido.

La fragmentación institucional de la fiscalización en las entidades federativas es uno de los problemas principales que enfrenta el sistema de rendición de cuentas interinstitucional en México. La heterogeneidad y disparidad de la legislación en materia de fiscalización en las entidades federativas es un factor que debe transformarse sobre todo porque indica que no hay claridad ni un acuerdo nacional sobre qué tienen que hacer

los poderes legislativos con los resultados de la fiscalización de la cuenta pública a pesar de su competencia sobre esta función.

Para construir propuestas tangibles que permitan mejorar la vigilancia del Poder Legislativo a los gobiernos estatales es preciso contar con criterios homogéneos a nivel subnacional. Sin embargo, no se puede hacer una evaluación homogénea sin información que permita medir y evaluar uniformemente a cada una de las EFS locales. A partir del estudio de la evolución de las instituciones y los actores que intervienen en el proceso de fiscalización en México, es evidente que éstos procesos han sufrido cambios positivos importantes desde la democratización de los gobiernos estatales, pero el fortalecimiento de los mecanismos de actuación de los órganos, así como la homogeneización de los procedimientos es imprescindible para que exista una armonización y mejora a nivel subnacional.

En general, las EFS locales cumplen con las auditorías que se proponen anualmente, pero una de las debilidades se encuentra en las capacidades de su personal auditor. Una forma de fortalecer a los órganos de fiscalización es la profesionalización de sus funcionarios. La existencia de un sistema de profesionalización en cada estado aumentaría las probabilidades de su permanencia y evaluación de su labor. En cuanto a la cobertura de la fiscalización local, es preciso que las auditorías vayan más allá de ser evaluaciones financieras y legales de las políticas públicas locales. El desarrollo de auditorías de desempeño en todos los estados puede mejorar la forma en que los gobiernos locales utilizan el presupuesto público mediante una evaluación integral de la gestión pública.

Los gobiernos divididos o sin mayoría son positivos para que exista un mejor control de las acciones del gobierno. Los gobiernos divididos tienden a estimular el control legislativo sobre los gobiernos porque, en ese contexto, los intereses del Congreso y el Ejecutivo son distintos, lo cual provoca que surja un conflicto político entre ambos. Cuando la burocracia y el Poder Legislativo están en conflicto permanente, se estimula el control legislativo sobre las burocracias porque la vigilancia es el contrapeso para los desacuerdos entre instituciones que surgen de la separación de ambos poderes.

La dinámica política en cualquier sistema democrático implica las relaciones, intercambios y conflictos que existen entre los actores que lo integran. Esta interacción explica directamente el funcionamiento de la rendición de cuentas entre las instituciones que lo conforman. Más allá del marco legal y de la autoridad de los actores encargados de fiscalizar las políticas públicas ejercidas por los gobiernos, los factores que determinan la calidad y el funcionamiento de los mecanismos de rendición de cuentas se refieren a la interacción entre los actores políticos relevantes en los sistemas democráticos.

Aunque hay varios factores que pueden influir en la calidad de la fiscalización en los estados, es cierto que la relación de los gobernadores con una mayoría de su partido en las legislaturas puede resultar provechoso para que ambos poderes intercambien beneficios evitando una vigilancia efectiva por parte del Poder Legislativo. La relación entre gobernadores y legisladores debe implicar una coordinación en la que cada uno de los actores cuente con capacidades institucionales suficientes para cumplir efectivamente

con sus obligaciones. Si el Legislativo no es capaz de monitorear y vigilar las acciones del gobierno, entonces la relación se rompe y el riesgo de que los gobernadores sean oportunistas y no rindan cuentas puede ser muy alto.

Para prevenir los abusos del Ejecutivo es necesario que los legisladores cuenten con los incentivos y capacidades suficientes. Actualmente se ha avanzado en la consolidación de un sistema de frenos y contrapesos efectivo, se han transformado las auditorías superiores y ahora cuentan con más facultades, pero las EFS cuentan con débiles mecanismos para funcionar como controles reales de la discrecionalidad del Ejecutivo y su burocracia.

A pesar de que existen reformas constitucionales que establecen un diseño homogéneo de las instituciones encargadas de la fiscalización y rendición de cuentas local, es evidente que las EFS locales no se han modernizado ni evolucionado de forma coordinada y al mismo ritmo, no obstante que esta estructura es un factor clave para que el desempeño de los órganos fiscalizadores de los congresos locales avance uniformemente y en la misma dirección.

En la mayoría de los estados la democratización trajo consigo gobiernos sin mayoría y aumento en el nivel de pluralidad de los congresos locales. Sin embargo, las diferencias en los resultados muestran que los factores políticos y el contexto de cada entidad no son condiciones suficientes para lograr la existencia de EFS locales de calidad y que evolucionen al mismo ritmo.

Uno de los elementos necesarios para lograr una mejor vigilancia de los gobiernos es la coordinación institucional. Ésta no sólo se refiere al diseño de los órganos de fiscalización locales, sino que implica una coordinación entre los demás actores en cada entidad federativa. El desempeño de los órganos de fiscalización de los congresos locales en algunas entidades federativas es deficiente porque existe una estructura política que lo permite, pero cuando el gobierno, la legislatura, el Poder Judicial y los órganos autónomos se coordinan para realizar sus funciones y cada uno rinde cuentas a quien lo vigila, entonces la calidad del gobierno y la democracia mejoran.

Una buena comunicación y organización entre las instituciones estatales contribuiría, además, a que las observaciones y acciones derivadas de las auditorías tengan consecuencias. No es sencillo conocer qué pasa con las irregularidades detectadas durante la fiscalización porque no está claro el camino que sigue este proceso. El ciclo no termina cuando las EFS emiten acciones o inician procesos sancionatorios. Sobre este tema debe seguir investigándose y, sobre todo, deben fortalecerse los mecanismos de sanción de las entidades fiscalizadoras.

La fiscalización sólo es efectiva si las EFS tienen la capacidad institucional para generar correcciones y aplicar sanciones a quienes llevan a cabo comportamientos ilegales. Cuando la fiscalización es efectiva pesa no sólo por sus acciones de sanción sino también por lo que previene. Por ello, dentro de sus ámbitos de competencia, las EFS deben contar con la autonomía y autoridad suficientes para exigir justificaciones e imponer sanciones en donde sea necesario.

BIBLIOGRAFÍA

- Ackerman, John M. y Astudillo, César (coords.) 2009. *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, México, IJ-UNAM y ASF.
- Casar, María Amparo; Marván, Ignacio y Puente, Khemvirg. 2010. “La rendición de cuentas y el Poder Legislativo”, en Mauricio Merino, Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo (eds.), *La estructura de la rendición de cuentas en México*, México, CIDE, pp. 331-405.
- Cornejo, Carolina. 2013. *Iniciativa TPA: Órganos de Control en Latinoamérica. Indicadores de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas. Estudio sobre entidades fiscalizadoras de nivel subnacional en Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador y México*, Argentina, Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ).
- Elgie, Robert. 2001. “What is Divided Government?”, en R. Elgie (ed.), *Divided Government in Comparative Perspective*, Oxford, Oxford University Press, pp. 1-20.
- Epstein, David y Sharyn O’Halloran. 1999. *Delegating Powers: A Transaction Cost Politics Approach to Policymaking under Separated Powers*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Figuerola Neri, Aimée (dir.) 2009. *Buenas, malas o raras. Las leyes mexicanas de fiscalización superior (2000-2009)*, México, Auditoría Superior de la Federación.
- García Vázquez, Nancy. 2011. “Perspectivas teóricas del control de la burocracia”, *Intercios Sociales*, primavera 2011, núm. 1, pp. 1-32.
- Huber, John D. y Shipan, Charles R. 2002. *Deliberate Discretion? The institutional foundations of bureaucratic autonomy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco) y Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara (CUCEA-UDG). 2013. *Auditorías Superiores Locales en México: evaluación de su normatividad, prácticas y transparencia*, México, Imco-CUCEA-UDG.
- Lujambio, Alonso y Vives, Horacio. 2000. *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano.
- Morgenstern, Scott y Manzetti, Luigi. 2003. “Legislative Oversight: Interests and Institutions in the United States and Argentina”, en S. Mainwaring y C. Welna (eds.), *Democratic Accountability in Latin America*, Estados Unidos, Oxford University Press, pp. 132-169.
- O’Donnell, Guillermo. 2002. “Acerca de varias *accountabilities* y sus interrelaciones”, en E. Peruzzotti y C. Smulovitz (eds.), *Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Democracias Latinoamericanas*, Buenos Aires, Grupo Editorial Temas, pp. 87-102.

- Pelizzo, Riccardo y Stapenhurst, Rick. 2008. "Tools for Legislative Oversight: An Empirical Investigation", en R. Stapenhurst, R. Pelizzo, D.M. Olson y L. von Trapp (eds.), *Legislative Oversight and Budgeting: A World Perspective*, Washington, World Bank Institute, pp. 9-28.
- Peruzzotti, Enrique. 2008. *Marco conceptual de la Rendición de Cuentas*, Ponencia preparada para la Reunión Técnica de la Comisión de Rendición de Cuentas de la Organización Centroamericana y del Caribe de Entidades de Fiscalización Superior (Olacefs), en <http://acij.org.ar/wp-content/uploads/2010/12/peruzzotti-marco-conceptual-de-la-rendicic3b3n-de-cuentas.pdf> [consultado el 7 de diciembre de 2015].
- Przeworski, Adam; Stokes, Susan C. y Manin, Bernard. 1999. "Elections and Representation", en A. Przeworski, S.C. Stokes y B. Manin (eds.), *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 29-54.
- Reynoso, Diego. 2005. "Competencia electoral y deshegemonización en los estados mexicanos", en V.A. Espinosa Valle y L.M. Rionda (coords.), *Después de la alternancia: elecciones y nueva competitividad*, México, El Colegio de la Frontera Norte, Sociedad Mexicana de Estudios Electorales y Universidad de Guanajuato, pp. 134-158.
- Ríos Cázares, Alejandra y Pardinas, Juan E. 2008. *Hacia la reforma constitucional: Las entidades de fiscalización superior en México*, México, CIDE.
- _____ y Romero, Jorge Javier. 2012. "La fragmentación institucional de la rendición de cuentas", en S. López Ayllón, M. Merino y L. Morales (comps.), *Hacia una política de rendición de cuentas en México*, México, ASF, CIDE, RRC, pp. 37-44.
- Velázquez López Velarde, Rodrigo. 2012. "Realidades mexicanas: el efecto de la democratización en las relaciones Congreso-burocracia", *Foro Internacional* 207, LII (1), pp. 5-37.

ANAHÍ GUTIÉRREZ LUNA. Maestra en Gobierno y Asuntos Públicos por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Facultad de Estudios Superiores Acatlán de la UNAM. Es profesora en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Sus líneas de investigación son rendición de cuentas, fiscalización superior y poder legislativo. Correo electrónico: anahitzluna@comunidad.unam.mx