

06



La ASF dentro del proceso de la rendición de cuentas y la fiscalización superior: retos y perspectivas

Roberto Salcedo Aquino

 **RRC** RED POR LA RENDICIÓN DE CUENTAS


CIDE

06



La ASF dentro del proceso de la rendición de cuentas y la fiscalización superior: retos y perspectivas

Roberto Salcedo Aquino



CIDE

Directorio

Consejo Asesor de la RRC

Rubén Álvarez Mendiola, Ricardo Becerra Laguna, Eduardo Bohórquez, Guillermo M. Cejudo, Jesús Cantú Escalante, Benjamín Fuentes Castro, Alejandro González, Oscar Guerra Ford, Juan Pablo Guerrero, Edna Jaime Treviño, Sergio López Ayllón, Mauricio Merino, Lourdes Morales, Almudena Ocejo Rojo, Miguel Pulido, Ricardo Raphael de la Madrid, Alejandra Ríos Cázares, Jorge Javier Romero Vadillo

Socios de la RRC

Archivo General de la Nación (AGN) Artículo 19 A.C.

Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental A.C. (ASOFIS)

Auditoría Superior de la Federación (ASF)

Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP)

Bufete de Estudios Interdisciplinarios A.C.

Centro de Contraloría Social y Estudios de la Construcción Democrática (CCS-CIESAS)

Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos (CEMCA)

Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. (CIDAC)

Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)

Centro Mexicano de Derecho Ambiental A.C. (CEMDA)

Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA)

Ciudadanos en Medios A.C.

Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA)

Comisión de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de Puebla (CAIP)

Comisión de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Tlaxcala (CAIPTLAX)

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF)

Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla (CDHEPUEBLA)

Comisión de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Nuevo León (CTAINL)

Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche (COTAPECC)

Comisión de Transparencia, Acceso

a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Oaxaca (COTAPO)

Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública de Sinaloa (CEAIPES)

Consejo Ciudadano a la Contraloría (CCC)

Cultura Ecológica A.C.

El Colegio de Jalisco A.C. (COLJAL)

El Colegio de la Frontera Norte (COLEF)

El Colegio de México (COLMEX)

Equipo Pueblo

Escuela Mexicana de Archivos A.C. (EMAAC)

Ethos Fundación

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

FUNDAR Centro de Análisis e Investigación

Gestión Social y Cooperación (GESOC)

Impacto Legislativo

Incidencia Social

Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo A.C.

Iniciativa Sinaloa

Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (INFODF)

Instituto de Acceso a la Información Pública Gubernamental del Estado de Hidalgo (ITAIPHGO)

Instituto de Estudios de la Transición Democrática (IETD)

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (IJ-UNAM)

Instituto de Transparencia y Acceso a la Información de Tamaulipas (ITAIT)

Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Baja California (ITAIPBC)

Instituto de Transparencia y Acceso

a la Información Pública de Quintana Roo (ITAIPQR)

Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero (ITAIG)

Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios (INFOEM)

Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública de Yucatán (INAIP)

Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI)

Instituto Federal Electoral (IFE)

Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO)

Instituto Morelense de Información Pública y Estadística (IMIPE)

Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)

Instituto para la Seguridad y la Democracia A.C. (INSYDE)

Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información (ITAIP)

Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM)

Integradora de Participación Ciudadana

Jalisco cómo vamos

Mexicanos Primero

México Evalúa

México Infórmate

Observatorio Nacional Ciudadano

ONG Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas A.C.

Plan Estratégico de Juárez

Sonora Ciudadana A.C.

Transparencia Mexicana (TM)

Unión Iberoamericana de Municipalistas (LOCALLIS)

Universidad Iberoamericana (UIA)

Universidad Iberoamericana Puebla

Universidad Veracruzana (UV)

Las opiniones y datos contenidos en este documento son de la exclusiva responsabilidad de su(s) autor(es) y no representan el punto de vista del CIDE como institución.

ISBN 978-607-7843-39-9

Primera edición: Noviembre, 2013
© 2013, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.
Carretera México-Toluca 3655,
Col. Lomas de Santa Fe, 01210
México, D.F.

Este documento forma parte del proyecto Red por la Rendición de Cuentas del CIDE, coordinado por el **Dr. Mauricio Merino** y dirigido por la **Dra. Lourdes Morales**. Fue financiado por un donativo de la **Fundación William and Flora Hewlett**.

Cuidado de la Edición:
Rocío Ventura Díaz Rivera
Fotografía de portada:
Adriana León de la Barra



Índice

Resumen	5
I. Rendición de cuentas y fiscalización superior	6
1. El mandato: presupuesto	7
2. La ejecución: el mandatario	9
3. La rendición de cuentas: la Cuenta Pública	11
4. La fiscalización superior	12
5. La dictaminación: la sanción	13
a) La dictaminación	13
b) Oportunidad de la entrega del Informe de Resultado de Fiscalización Superior de la Cuenta Pública (IRFSCP)	15
Bibliografía	17

Resumen

En México, el proceso de rendición de cuentas y fiscalización superior ha evolucionado significativamente en los últimos años, lo que ha impactado positivamente el desempeño gubernamental. Partiendo de la definición e identificación de los componentes que operan el sistema de rendición de cuentas y fiscalización superior, este artículo expone el papel que juega la Auditoría Superior de la Federación y los retos y avances en la materia.

I. Rendición de cuentas y fiscalización superior

La rendición de cuentas es la obligación de informar sobre una responsabilidad conferida y constituye la conciencia de que el funcionario público actúa por mandato de la soberanía popular; que es un mandatario exclusivamente; que el pueblo es el mandante, mediante sus representantes, y exige que le rindan cuentas del cumplimiento del mandato. La fiscalización, a su vez, es el control de la soberanía popular que reside en verificar la certeza y veracidad de las cuentas que han rendido los mandatarios. Sus objetivos consisten en revisar si la actuación de los funcionarios se apegó a derecho, evaluar los resultados obtenidos, impedir el desbordamiento del poder y de los poderosos, y exigir a todo aquel que ha ejercido una función pública y administrado recursos públicos la responsabilidad inherente a ese ejercicio.

En cada Estado hay tres clases de poderes: el legislativo, el ejecutivo y el judicial. En virtud del primero se hacen las leyes; por el segundo, se ejecutan las leyes y proyectos que de ellas emanan; por el tercero, se imparte justicia. Todo esto tiene tres finalidades: que el gobierno gobierne; que ningún ciudadano pueda temer al gobierno y que ningún ciudadano pueda temer a otro ciudadano.

El poder legislativo expresa la voluntad general del Estado; el poder ejecutivo transforma esa voluntad en acción.

Como en un Estado democrático todo hombre debe estar gobernado por sí mismo, sería necesario que el pueblo en masa tuviera el poder legislativo como en la democracia clásica ateniense de la era de Clístenes (Siglo VI a.C.), pero al ser esto imposible en los Estados actuales, es menester que el pueblo haga, por medio de sus representantes, lo que no puede hacer por sí mismo. Por lo tanto, se crea la democracia representativa: los diputados son los representantes del pueblo y depositarios de la soberanía popular.

La voluntad general del Estado se expresa en el interés común y se opone al interés privado, que es la suma de las voluntades particulares. La voluntad general, para que verdaderamente lo sea, debe serlo en su objeto y en su esencia; debe partir de todos para que sea aplicable a todos y pierde su natural rectitud cuando tiende a

un interés individual y determinado. Nunca la voluntad particular puede representar la voluntad general.

Se conocen mucho mejor las necesidades de la localidad en que se vive: importa, por lo tanto, que los representantes del pueblo se elijan por circunscripciones o distritos, con el objeto de que el representante conozca el sentir de su circunscripción y lo lleve a la representación nacional, que a su vez, como resultado de la deliberación de los representantes de todas las circunscripciones se busca que produzca la voluntad general sobre la ley, su modificación o su derogación.

Los representantes deben tener tres características: conocer su distrito, condensar el sentir popular y ser capaces de discutir y consensar sobre los asuntos públicos para conformar la voluntad general.

El diseño mexicano es bicameral. La Cámara de Diputados es la representación nacional, es la que conforma la voluntad general del Estado. Representa al pueblo que es el agente activo de la democracia, es el mandante. El Senado representa al pacto federal y los senadores representan los intereses de los estados.

En este contexto de contrapesos del poder, el ciclo presupuestal de la rendición de cuentas y la fiscalización superior se compone de cinco etapas secuenciales, a saber: el mandato: presupuesto; la ejecución: el mandatario; la rendición de cuentas: la cuenta pública; la fiscalización superior; y la dictaminación.

1. El mandato: presupuesto

El mandato popular se llama presupuesto y debe reflejar con claridad: ¿qué se manda?; ¿qué recursos se asignan? y ¿cómo y cuándo deberán hacerse las cosas? El presupuesto debe reflejar la voluntad general de lo que queremos hacer de este país con los recursos que tenemos; por consiguiente, deben asignarse los recursos con la mayor racionalidad y con visión de largo plazo además de que deben ejercerse con la mayor eficacia, eficiencia y economía.

El presupuesto es un mandato del pueblo, mediante sus representantes. El artículo 74, fracción IV, de la Constitución establece que es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados: *“aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el ejecutivo federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo”*.

La Cámara de Senadores está excluida de esta atribución porque representa el sentir de los estados, no del pueblo. Si los representantes de los estados estuvieran en la discusión presupuestal pugnarían por hacer prevalecer los intereses

“El mandato popular se llama presupuesto y debe reflejar con claridad: ¿qué se manda?; ¿qué recursos se asignan? y ¿cómo y cuándo deberán hacerse las cosas? El presupuesto debe reflejar la voluntad general de lo que queremos hacer de este país con los recursos que tenemos; por consiguiente, deben asignarse los recursos con la mayor racionalidad y con visión de largo plazo además de que deben ejercerse con la mayor eficacia, eficiencia y economía.”

estatales sobre los nacionales, lo que trastocaría el sentido original del gasto público que sólo debe atender al interés de la nación y no al interés de cada estado ni a los intereses particulares. Por esta razón se excluye al Senado de esta importante tarea.

Actualmente existe la falta de claridad en el mandato porque es ambiguo, sus objetivos no son alcanzables, medibles ni claros, lo que se traduce en una rendición de cuentas deficiente. Veamos algunos ejemplos.

Tema: calidad educativa

En la revisión de la Cuenta Pública de 2010, se observó que el ejecutivo tenía el mandato de elevar la calidad educativa para que los estudiantes mejoraran su nivel de logro educativo; contaran con medios para tener acceso a mayor bienestar y contribuyeran al desarrollo nacional.

Al momento de rendir cuentas, el mandatario estableció como indicador la “tasa de crecimiento de alumnos evaluados en educación media superior”, sin que este indicador permita conocer si se logró mejorar el nivel del logro educativo, se contribuyó a tener acceso a mayor bienestar con la política pública, o si se aportó al desarrollo nacional.

Tema: sitios contaminados

El ejecutivo tiene el mandato de “Reducir el número de sitios contaminados en el país y mejorar los instrumentos de gestión para la remediación de sitios contaminados”.

Al revisar el indicador establecido para rendir cuentas nos encontramos que se refiere al “Número de proyectos del Programa Nacional de Remediación de Sitios Contaminados realizados respecto de los proyectos programados”. Este indicador nada aporta para conocer si se redujeron los sitios contaminados en el país; si se mejoraron los instrumentos de gestión o si las acciones instrumentadas en cada sitio contaminado efectivamente eliminaron la contaminación del lugar.

Tema: patrimonio nacional

En el Plan Nacional de Desarrollo y en los instrumentos de planeación de mediano plazo se estableció el mandato de “Fortalecer las acciones tendentes a proteger y conservar el patrimonio cultural”. Por otro lado, en la ley orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) se establecieron como objetivos generales del INAH: la protección, conservación, restauración y recuperación del

patrimonio cultural arqueológico, histórico y paleontológico, así como la promoción y difusión de la Antropología e Historia competencia del Instituto.

Al rendir cuentas, en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y en la Cuenta Pública de 2006, la Secretaría de Educación Pública presentó para el INAH únicamente el indicador denominado: “Público asistente a sitios históricos y arqueológicos” que se obtiene contabilizando el aumento de público que asistió a los sitios históricos y arqueológicos respecto del año anterior. El número de visitantes nada nos dice si el patrimonio estuvo correctamente protegido, conservado, restaurado y recuperado.

Tema: financiamiento a productores rurales

En el financiamiento rural, en el artículo 2 de la Ley Orgánica de la Financiera Rural, se estableció como objetivo *“impulsar el desarrollo de las actividades agropecuarias, forestales, pesqueras y todas las demás actividades económicas vinculadas al medio rural con la finalidad de elevar la productividad, así como de mejorar el nivel de vida de su población”*.

Para evaluar el cumplimiento del objetivo, se estableció el indicador *“cumplimiento de la colocación programada”* que mide la gestión en el otorgamiento de crédito y se refiere al monto programado por colocar, pero no mide el cumplimiento del objetivo de impulsar el desarrollo de las actividades agropecuarias, forestales, pesqueras y vinculadas al medio rural, con la finalidad de elevar la productividad y mejorar el nivel de vida de su población.

Y así podrían exponerse infinidad de ejemplos que reflejan un mandato con objetivos y metas ambiguas, que se traduce en una deficiente rendición de cuentas.

2. La ejecución: el mandatario

El ejecutivo realiza el mandato durante el ejercicio fiscal correspondiente. El artículo 80 de la Constitución establece que *“se deposita el ejercicio del supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo”*.

Para que la ejecución sea fiel al espíritu y la letra del mandato, se han establecido controles para que sea transparente lo que se está haciendo y se puedan emitir juicios sobre los avances de la ejecución. El mandatario y todos los ejecutores del gasto tienen que informar sobre su actuación mediante los siguientes documentos:

- **Comparecencias en tiempo real.**- De conformidad con el artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) los *“Secretarios del Despacho darán cuenta al Congreso del*

“...en el artículo 2 de la Ley Orgánica de la Financiera Rural, se estableció como objetivo “impulsar el desarrollo de las actividades agropecuarias, forestales, pesqueras y todas las demás actividades económicas vinculadas al medio rural, con la finalidad de elevar la productividad, así como de mejorar el nivel de vida de su población.”

estado que guarden sus respectivos ramos. Cualquiera de las Cámaras podrá convocar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los directores y administradores de las empresas paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos para que informen los negocios concernientes a sus ramos o actividades”.

- **Informes mensuales.**- El artículo 107, fracción II, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) establece que deberán emitirse este tipo de informes sobre los montos de endeudamiento interno neto, el canje o refinanciamiento de obligaciones del Erario Federal, en los términos de la Ley Federal de Deuda Pública y el costo total de las emisiones de deuda interna y externa.
- **Informes bimestrales.**- El artículo 111 de la LFPRH establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de la Función Pública (SFP) verificarán periódicamente, al menos cada bimestre, los resultados de la recaudación y de la ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades, con base en el sistema de evaluación del desempeño.
- **Informes trimestrales.**- Durante el ejercicio presupuestal, el Ejecutivo debe informar al Congreso mediante informes trimestrales sobre la situación económica, las finanzas y la deuda pública, de conformidad con el artículo 107, fracción I, párrafo segundo, de la LFPRH.
- **Informes semestrales.**- El Ejecutivo elaborará, con fundamento en el artículo 107 de la LFPRH, y 2, fracción XII, y 7, fracciones I y II, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, el Informe de Avance de Gestión Financiera que deberá consolidar los avances físicos y financieros de los programas federales aprobados en el PEF para el análisis correspondiente por la Cámara de Diputados.
- **Informes anuales.**- En cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley de Planeación (LP), el Ejecutivo Federal debe presentar al H. Congreso de la Unión el Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo (PND) en el mes de marzo.
- **Informe presidencial.**- De conformidad con lo establecido con el artículo 69 de la CPEUM en la apertura de sesiones ordinaria del primer periodo de cada año de ejercicio del Congreso, el Presidente de la República deberá presentar un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país.

El legislativo –teóricamente– está informado sobre la ejecución del mandato en tiempo real, de manera mensual, bimensual, trimestral, semestral y anual.

3. La rendición de cuentas: la Cuenta Pública

Para rendir cuentas sobre su proceder, todos los ejecutores del gasto, con base en el Sistema de Evaluación del Desempeño, consolidan la información sobre su gestión financiera y sobre el cumplimiento de los programas presupuestarios en la cuenta pública bajo protesta de decir verdad.

La Cuenta Pública tiene un solo objetivo: informar la forma y fondo en cómo se ejecutó el mandato llamado presupuesto. La Cuenta Pública debe permitir comprobar que los recursos se ejercieron en los términos de las disposiciones legales y administrativas y conforme a los criterios y programas aprobados.

Los informes mensuales, bimensuales y semestrales se envían con carácter preliminar y, en algunos casos, con cifras estimadas, pero la Cuenta Pública tiene carácter definitivo y es el principal instrumento de la rendición de cuentas. Toda persona que requiera conocer de manera certera la situación de las finanzas públicas y los resultados de la gestión gubernamental debe saber que ahí está la información bajo protesta de decir verdad de quienes la integraron.

Con base en la cuenta pública se evalúan los resultados de la gestión financiera y el nivel del logro de los objetivos y metas de los programas federales aprobados en el presupuesto. La política económica y social que ahí se reporta, informa sobre el origen y destino de las contribuciones tributarias y del gasto público para ejecutar los programas que implementan la estrategia de desarrollo definida en la planeación.

En esencia, en la Cuenta Pública se deben explicar los motivos, situaciones y resultados que implican las decisiones de política y la aplicación de los recursos, lo que significa el gobierno en acción.

El mandante –Cámara de Diputados– recibe el documento superior de rendición de cuentas. El artículo 74, fracción 6, de la CPEUM establece que dicha cuenta deberá presentarse a más tardar el 30 de abril del año siguiente al que corresponde.

La Cuenta Pública debiera ser un texto llano que pudiera entender todo ciudadano dado que es el documento en donde se informa de la situación del país en todos sus aspectos: lo que se logró, lo que no se pudo hacer y los riesgos y vulnerabilidades a los que el país se enfrenta, de tal manera de que este documento incitara a los ciudadanos a exigir mayores resultados a sus gobernantes y a exigirse a sí mismos una mayor participación en los asuntos públicos. En la realidad esto no ocurre, ya que la cuenta pública es un documento altamente técnico y abstruso, tanto que el mandante tuvo que instituir un órgano técnico llamado Auditoría Superior de la Federación (ASF) cuya tarea exclusiva es revisar la Cuenta Pública; y esta institución sólo genera un producto: el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

“...La Cuenta Pública tiene un solo objetivo: informar la forma y fondo en cómo se ejecutó el mandato llamado presupuesto. La Cuenta Pública debe permitir comprobar que los recursos se ejercieron en los términos de las disposiciones legales y administrativas y conforme a los criterios y programas aprobados.”

4. La fiscalización superior

Una vez que la Cámara de Diputados recibe la Cuenta Pública, la remite a su órgano técnico para su revisión. El artículo 74, fracción VI, de la CPEUM establece que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados “revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas” y que “la revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la entidad de fiscalización superior de la Federación”.

La entidad de fiscalización superior de la Federación, denominada Auditoría Superior de la Federación, recibe el 30 de abril la Cuenta Pública del ejercicio que concluyó el 31 de diciembre del año anterior.

La Auditoría Superior de la Federación durante nueve meses revisa la Cuenta Pública con objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera; comprobar si se observó lo dispuesto en el presupuesto y demás disposiciones legales aplicables y verificar el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas federales, conforme a las normas y principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

Esta fiscalización es determinante para contribuir a la observancia de las reglas fiscales que regulan la estabilidad, solvencia, sostenibilidad, prudencia y responsabilidad de las finanzas y de la deuda pública.

La perspectiva de la revisión de la Cuenta Pública es dinámica, en virtud de que, aunque se enfoca en los hechos consumados del año terminado, su comprensión exige remontarse a los referentes significativos del pasado reciente y de los escenarios previstos que determinan los factores de riesgo, pero también las oportunidades y el potencial susceptible de ser conquistado.

La ASF deberá “entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 20 de febrero del año siguiente al de su presentación”, en cumplimiento del artículo 79, fracción II de la CPEUM.

Dada la importancia de la Cuenta Pública y de los resultados de su fiscalización, la Constitución ordena que el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública tenga carácter público y que se someta a la consideración del pleno de la Cámara de Diputados.

“La ASF durante nueve meses revisa la Cuenta Pública con objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera; comprobar si se observó lo dispuesto en el presupuesto y demás disposiciones legales aplicables; y verificar el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas federales, conforme a las normas y principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.”

5. La dictaminación: la sanción.

El Congreso Constituyente de 1917 estableció, en el artículo 65, que la facultad de “revisión y examinación” de la Cuenta Pública era del Congreso de la Unión.

Con la modificación del artículo 65 constitucional realizada el 6 de diciembre de 1977, la facultad de examinar la Cuenta Pública pasó a ser exclusiva de la Cámara de Diputados bajo el concepto de “revisión” y quedó como sigue: *“La revisión de la cuenta pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas”*. El 25 de octubre de 1993, se modificó el artículo 74, fracción IV de la CPEUM para señalar que son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: *“IV.- Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación...así como revisar la Cuenta Pública del Año anterior.”*

El artículo 74, fracción VI, de la CPEUM, modificado el 7 de mayo de 2008, estableció que es atribución exclusiva de la Cámara de Diputados *“revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas [...] la Cámara concluirá la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 31 de octubre del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del informe del resultado de la entidad de fiscalización superior de la Federación”*.

Dos asuntos no resueltos: la dictaminación de la Cuenta Pública y la oportunidad de la entrega del Informe de Resultado de Fiscalización Superior de la Cuenta Pública (IRFSCP).

a) La dictaminación:

Actualmente, la discusión se centra en que la Constitución no establece el concepto de dictaminación, sino de revisión. Algunos legisladores consideran que la revisión significa solamente ver con atención y cuidado; otros consideran que revisar es someter a examen la Cuenta Pública y, unos más, consideran que la revisión tiene por objeto el conocer para dictaminar. Dada esa polémica, al 2012, no se han terminado de revisar ni de dictaminar siete cuentas públicas: 2003, 2004, 2005, 2006, 2008, 2009 y 2010.

El dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública al proyecto de decreto relativo a la Cuenta de la Hacienda Pública Federal del 2007 presentó una postura sobre esta indefinición, al establecer en los considerandos lo siguiente:

“La revisión de la cuenta pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.”

“La Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública es una comisión ordinaria a la que corresponde entre otros aspectos: la dictaminación de las cuentas públicas”. Con base en la definición anterior, la Cámara de Diputados dictaminó la revisión de las Cuentas Públicas de los ejercicios fiscales de 2002 y 2007.

Así, en el Programa Anual de Trabajo de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, para septiembre de 2010 a agosto de 2011, en el inciso “c” se lee: *“Revisar, discutir, analizar y evaluar las Cuentas Públicas de los ejercicios fiscales 2003, 2004, 2005, 2006, 2008 y 2009, así como la elaboración y presentación al pleno de la Cámara de los dictámenes correspondientes a los primeros cinco años señalados en este inciso”.* No se cumplió el programa; la indictaminación continuó, por lo que se programó como parte del Programa Anual de Trabajo de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública 2011-2012 el punto 2.3 *“Elaborar los dictámenes de las cuentas de la Hacienda Pública Federal de los ejercicios fiscales 2003, 2004, 2005, 2006, 2008, 2009 y 2010”.*

Más allá de la discusión hermenéutica del significado de revisar, examinar, evaluar, comprobar y verificar; el espíritu de la ley es que el mandante conozca la veracidad sobre la ejecución del presupuesto y de los impactos de las políticas públicas y emita una opinión al respecto con tres objetivos: primero, conocer la fidelidad de la ejecución con lo mandatado; segundo, retroalimentar las decisiones sobre el siguiente presupuesto; tercero, emitir un juicio, una opinión o un dictamen sobre la ejecución y sobre los efectos e impactos que se han tenido por el actuar gubernamental.

La discusión en la Cámara de Diputados de emitir un dictamen o no sobre la rendición de cuentas y la fiscalización superior de la Cuenta Pública conlleva al temor de los ejecutantes de que la opinión que se vierta esté politizada más por las contiendas partidistas coyunturales que por la objetividad de la forma y fondo en que se ejecutó el mandato. Este temor puede reducirse si la entidad de fiscalización superior que revisa la Cuenta Pública es autónoma e independiente de todas las corrientes de opinión que conforman a la Cámara de Diputados. Además, la ASF daría sus dictámenes en términos técnicos y sobre la base del Sistema de Evaluación de Desempeño y del cumplimiento de objetivos y metas establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales. Y la Cámara de Diputados expresaría una opinión política que pudiera llamarse dictamen de la Cuenta Pública a la manera como se hace en los sistemas parlamentarios en donde la Cámara de los Comunes emite una sanción positiva o negativa sobre la forma de actuación del Ejecutivo. En el caso mexicano esta sanción – positiva o negativa – sería el dictamen de la Cuenta Pública sin efectos vinculatorios, pero sí con efecto en la opinión pública sobre el actuar gubernamental.

“...que el mandante conozca la veracidad sobre la ejecución del presupuesto y de los impactos de las políticas públicas y emita una opinión al respecto con tres objetivos: primero, conocer la fidelidad de la ejecución con lo mandatado; segundo, retroalimentar las decisiones sobre el siguiente presupuesto; tercero, emitir un juicio, una opinión o un dictamen sobre la ejecución y sobre los efectos e impactos que se han tenido por el actuar gubernamental.”

b) Oportunidad de la entrega del Informe de Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública (IRFSCP)

El IRFSCP tiene dos objetivos fundamentales con respecto al quehacer de la Cámara de Diputados: el proporcionar las conclusiones técnicas para que la Cámara de Diputados dictamine la Cuenta Pública y el de retroalimentarla para la toma de decisiones del siguiente ejercicio presupuestal.

Para que esos objetivos se cumplan es necesario modificar el actual calendario del proceso. El presupuesto se aprueba a más tardar el 15 de noviembre del año fiscal anterior de que se trate, conforme lo señalado en el artículo 74, fracción IV, de la CPEUM; así, el presupuesto de 2012 se aprobó el 15 de noviembre de 2011. El año fiscal abarca del 1° de enero al 31 de diciembre del año siguiente de la aprobación presupuestal, conforme lo indica el artículo único del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010 y el artículo 2, fracción XXXV de la LFPRH.

La Cuenta Pública de 2012 se entregará el 30 de abril de 2013, conforme a lo señalado en el artículo 74, fracción VI, de la CPEUM, y el IRFSCP lo entregará la ASF el 20 de febrero de 2014, como lo señala el artículo 79, fracción II, de la CPEUM. Para esa fecha ya se habrán aprobado los presupuestos 2013 y 2014, sin ninguna posibilidad de que el IRFSCP coadyuve con información, opiniones y consideraciones sobre los efectos de las políticas públicas y los impactos de la asignación presupuestal en el quehacer gubernamental. Además, esta falta de oportunidad enrarece el clima político para la dictaminación de las Cuentas Públicas, postergando el cumplimiento del mandato constitucional de cerrar las Cuentas Públicas a más tardar el 30 de septiembre del año siguiente al de su presentación.

Para superar esa situación, sería necesario que la Cuenta Pública se entregara el 30 de enero del año siguiente al de la ejecución presupuestal. Así, la Cuenta Pública 2012 en lugar de entregarse el 30 de abril de 2013, se entregaría el 30 de enero del 2013. La SHCP tendría un mes para consolidarla en lugar de cuatro meses; pero cada trimestre la ha ido consolidando, por lo que sería cuestión de consolidar sólo el último trimestre. Es posible dadas las tecnologías informáticas actuales. Por supuesto, requeriría de una revolución en la contabilidad gubernamental, pero se puede avanzar paulatinamente.

Si ese paso se da, entonces la ASF podría reducir de 9,5 meses que tiene actualmente para revisar la Cuenta Pública a ocho. Esto implicaría un gran cambio tecnológico y capacitación del personal y reformas de cuarta generación en sus procedimientos. Entonces, la ASF podría entregar el IRFSCP el 30 de septiembre del mismo año en que se presenta la Cuenta Pública, justo cuando se empieza la discusión presupuestal en la Cámara de Diputados.

La Cámara de Diputados tendría que modificar la fecha del 30 de septiembre para la dictaminación; en esta secuencia, la fecha debería ser el 30 de octubre. Entonces, dictaminaría la Cuenta Pública el 30 de octubre y el 15 de noviembre aprobaría el siguiente ejercicio presupuestal.

Y como en la preceptiva literaria de los cuentos, podríamos concluir: todos modificarían para bien sus cronogramas; éstos quedarían perfectamente articulados para beneficio de la rendición de cuentas, la fiscalización superior y la dictaminación. Se emparejarían cronológicamente y serían muy felices.

En resumen, el proceso es el siguiente: la emisión de un mandato, su ejecución, la rendición de cuentas, la fiscalización superior y la dictaminación de la Cuenta Pública. Todo ello para conocer la situación de los asuntos públicos, retroalimentar las siguientes decisiones presupuestales y sancionar la forma y fondo de la instrumentación de las políticas públicas. El punto central de todo este proceso es lograr la racionalidad de las decisiones sobre el gasto público para establecer un conjunto de proposiciones que describan y expliquen con precisión las razones de los tomadores de decisión y las de quienes pagan los impuestos para financiar el gasto público. Sin embargo, hay asuntos pendientes: la construcción de un mandato sin ambigüedades; perfeccionar la rendición de cuentas –la Cuenta Pública–; ajustar el proceso de dictaminación y establecer los cronogramas de entregas de la Cuenta Pública y del informe que entrega la ASF a la Cámara de Diputados, para que las conclusiones del órgano técnico sean utilizados en el proceso de asignación del presupuesto del año siguiente.

Cabe señalar que los cambios propuestos se articulan con las propuestas de otros grupos de trabajo de la Red por la Rendición de Cuentas, toda vez que se propone:

- Abonar en la modificación del ciclo presupuestario para garantizar que las auditorías practicadas por la ASF concluyan a más tardar en el mes de octubre, a fin de incorporar sus resultados al análisis y aprobación del presupuesto del año siguiente.
- Contribuir a la modificación de los procedimientos y los alcances de las auditorías practicadas por la Auditoría Superior de la Federación, a fin de llevar a cabo la revisión integral de los recursos asignados en el presupuesto de egresos, en todo lo que se refiera al cumplimiento de los objetivos previstos para el ejercicio fiscal revisado.

Para concluir, se mencionarán dos opiniones muy calificadas sobre la eficacia gubernamental: el conde Axel Oxenstierna (1583-1654), canciller de Suecia durante la Guerra de los Treinta Años, tuvo amplia experiencia en qué basar la conclusión a la que llegó en su lecho de muerte: *“Conoce, hijo mío, con qué poca sabidu-*

ría se gobierna al mundo”. Pedro el Grande al estudiar la manera como el Cardenal Richelieu (1585-1642) estaba gobernando Francia, exclamó: “Le daría la mitad de mi reino si me enseñara a gobernar la otra mitad”.

Bibliografía:

Auditoría Superior de la Federación, *Evaluación de políticas Públicas: Reseñas bibliográficas*, ASF: Distrito Federal, 2011.

Auditoría Superior de la Federación, *Marco Operativo 2011*, ASF: Distrito Federal, 2011.

Cardozo Brum, Myriam Irma. *La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México*. H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura y Miguel Ángel Porrúa, Librero-Editor: México, 2006.

Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria. *Aplicación e impacto del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC) en las UPR (2002-2005)*. México: H. Cámara de Diputados, LX Legislatura. José María Ramos, et al. (2011), *La evaluación de políticas públicas en México*. INAP: México, 2006.

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. *Control de gestión y evaluación de resultados en la gerencia pública*. Organización de las Naciones Unidas: Chile, 2009.

Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). *Los Sistemas Estatales de Control y Evaluación Gubernamental. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*. INAP: México, 1998.

Ramos, José María et al., *La evaluación de políticas públicas en México*. INAP: México, 2011.

Majone, Giandomenico. *Evidencia, Argumentación y Persuasión en la formulación de Políticas*. FCE: México, 1997.

Meny, Ivesy y Thoening, Jean-Claude. *Las Políticas Públicas*, Presses Universitaires: Francia, 1992.

Merino Huerta, M. *Sobre la evaluación de políticas públicas*. Primera edición. Auditoría Superior de la Federación: México, 2009.

Norma internacional de las Entidades de Fiscalización Superior (ISSAI) 3100, Directrices para la auditoría de desempeño: principios clave.

Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEF). *Guía para la Evaluación del Desempeño de Entidades Fiscalizadoras Superiores*. OLACEF: Bolivia, 2002

Sanín Ángel, H. *Control de gestión y evaluación de resultados en la gerencia pública (Metaevaluación - Mesoevaluación)*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES): Chile, 1999.

La ASF dentro del proceso de la rendición de cuentas y la fiscalización superior: retos y perspectivas,
se terminó de imprimir en noviembre del 2013, en México, D.F.

El tiraje consta de 1,000 ejemplares.



Roberto Salcedo Aquino

Licenciado en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. FCPyS-UNAM.

Profesor de carrera definitivo por oposición en el área de Ciencia Política y Administración Pública. Facultad de Estudios Superiores de Acatlán. Universidad Nacional Autónoma de México.

Oficial Mayor en el Departamento del Distrito Federal y en las Secretarías de Desarrollo Urbano y Ecología, y Relaciones Exteriores.

Miembro de la Comisión Negociadora para la Paz en Chiapas por parte del Gobierno de la República.

Director General Adjunto del Banco Nacional de Obras y Servicios (Banobras).

Subsecretario de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Secretaría de Desarrollo Social.

Actualmente Auditor Especial de Desempeño de la Auditoría Superior de la Federación.

ISBN 978-607-7843-39-9



9 786077 843399



**Centro de Investigación y Docencia
Económicas, A. C.**

Carretera México-Toluca No. 3655,
Col. Lomas de Santa Fe, C. P. 01210, México, D. F.



RED POR
LA RENDICIÓN
DE CUENTAS

www.rendiciondecuentas.mx

f RRC Red por la Rendición de Cuentas
@Rindan Cuentas