

estudios/Working Papers

(WP-2010-05)

Título

La Fiscalización Superior en México: una propuesta en el contexto de la gobernanza

Autor(es):

Guajardo Cantú, Gerardo

Cargo/Adscripción:

Director de la Maestría en Gestión Pública Aplicada (MGP) de la EGAP-ITESM, Campus Monterrey (México)

Recibido: 01/08/2010

Aceptado: 01/09/2010

Publicado: 19/08/2011



Creative Commons License 3.0 (España) Reconocimiento-No Comercial-Sin Obras Derivadas.

Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra bajo las condiciones siguientes: Reconocimiento - Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciadore (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o apoyan el uso que hace de su obra). No comercial - No puede utilizar esta obra para fines comerciales. Sin obras derivadas - No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra. Más información en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/>



La Fiscalización Superior en México: una propuesta en el contexto de la gobernanza

Guajardo Cantú, Gerardo

Resumen/Abstract:

En la presente ponencia se analizará la función de fiscalización superior en México desde la perspectiva de la autonomía que tienen dichas entidades para el ejercicio de dicha función y de las facultades sancionatorias que le otorgan las leyes en la materia. La ponencia identifica la necesidad de reformar las leyes de fiscalización en México con instrumentos que incrementen la efectividad del trabajo de las EFS y con esquemas que privilegien la participación ciudadana en dicha función. Asimismo, en este documento se expone la pertinencia de analizar esta función desde la perspectiva académica, como un medio de identificar y proponer mejoras para configurar en México una propuesta de un nuevo modelo de fiscalización superior en el contexto de la gobernanza.

Palabras clave/Keywords:

FISCALIDAD, FISCALIZACION SUPERIOR, MEXICO, MODERNIZACION ADMINSTRATIVA

Extracto curricular/Author Information:

Director de la Maestría en Gestión Pública Aplicada (MGP) de la EGAP y la UV. Director Adjunto de la EGAP, Campus Monterrey. Candidato a doctor en Gobierno y Administración Pública por el Instituto Universitario Ortega y Gasset de la Universidad Complutense de Madrid. Maestría en Ciencias Contables (Universidad de Illinois, Estados Unidos). Licenciatura en Sistemas de Computación Administrativa (Tecnológico de Monterrey, México). Licenciatura en Contaduría Pública (Tecnológico de Monterrey, México). Durante más de 10 años ocupó diversos cargos en la administración pública, entre los que destacan: titular de la Subsecretaría de Egresos de 1996 a 2002 en el Gobierno del Estado de Nuevo León, y de 1993 a 1996, fue Secretario de la Contraloría en el Gobierno Municipal de la Ciudad de Monterrey. Es miembro del Instituto Mexicano de Contadores Públicos desde 1988, del Instituto Mexicano de Ejecutivos en Finanzas desde 1997; del Government Finance Officers Association desde 1999; del International City-County Management Association desde 1996, y del Institute of Internal Auditors desde 2003.

La Fiscalización Superior en México: una propuesta en el contexto de la gobernanza

Guajardo Cantú, Gerardo

Ponencia para su presentación en el I Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP. Septiembre 2010. Madrid

En la presente ponencia se analizará la función de fiscalización superior en México desde la perspectiva de la autonomía que tienen dichas entidades para el ejercicio de dicha función y de las facultades sancionatorias que le otorgan las leyes en la materia. La ponencia identifica la necesidad de reformar las leyes de fiscalización en México con instrumentos que incrementen la efectividad del trabajo de las EFS y con esquemas que privilegien la participación ciudadana en dicha función. Asimismo, en este documento se expone la pertinencia de analizar esta función desde la perspectiva académica, como un medio de identificar y proponer mejoras para configurar en México una propuesta de un nuevo modelo de fiscalización superior en el contexto de la gobernanza.

La necesidad de una fiscalización superior efectiva

México, con sus 103 millones de habitantes es un país de fuertes contrastes. Por un lado, está un pujante segmento de la sociedad que destaca económicamente y participa activamente en la generación de riqueza y por el otro, casi la mitad de la población – cincuenta millones de habitantes - que está en estado de pobreza, llegando 20 millones de ellos a ubicarse en un estado de pobreza extrema¹. En consecuencia, en México existen grandes áreas de oportunidad en el combate a la pobreza sobre todo por la falta de salud, educación, infraestructura y desarrollo económico. Los ingresos públicos, aún optimizados, serían insuficientes para abatir los grandes rezagos sociales que se tienen en el país.

¹ En el caso de México, de acuerdo a estimaciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), existen aproximadamente 50 millones de mexicanos que viven en estado de pobreza, misma que la ha clasificado en tres grados: pobreza patrimonial, pobreza de capacidades y pobreza alimentaria. La pobreza patrimonial es aquella que existe en los hogares cuyo ingreso es insuficiente para cubrir las necesidades de alimentación, salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte público y equivale a \$ 41 Pesos (\$ 3 USD) diarios por persona. En este estado de pobreza viven aproximadamente 50 millones de mexicanos. Más dramática aún es la pobreza alimentaria, la cual considera hogares cuyo ingreso es insuficiente para cubrir las necesidades mínimas de alimentación y equivale a \$20 pesos (\$ 1.5 USD) diarios por persona. En este estado de pobreza extrema viven aproximadamente 20 millones de mexicanos.

El combate a la pobreza y al crimen organizado demanda contar con los recursos suficientes para hacer frente al elevado gasto social que requiere el país así como a la modernización de la infraestructura de tipo energética (refinerías, plantas de generación de energía), de comunicaciones (carretera, puertos, aeropuertos) e hidráulica (presas, sistemas de distribución) que propicie el empleo, el desarrollo y el crecimiento económico.

Con un escenario como el que se describe, es posible imaginar los recursos presupuestales que requieren los diferentes ámbitos de gobierno, el federal en el ámbito nacional y los estatales y municipales en la escala subnacional, para hacer llegar los satisfactores mínimos de bienestar a los segmentos de la población más necesitados.

Frente a un abrumador escenario de necesidades prácticamente ilimitadas y urgentes para apoyar a la población más desvalida, los diferentes ámbitos de gobierno en México disponen de recursos presupuestales limitados por diversas razones. Desde la perspectiva de los ingresos, la limitación referida no proviene necesariamente de la baja carga tributaria de las personas físicas y morales², sino más bien, por la alta evasión en el cumplimiento de las obligaciones fiscales. Por otro lado, desde la perspectiva del gasto público, la limitación principal proviene por la ineficiencia con que éste es ejercido.

En los últimos 20 años se han llevado a cabo en México importantes reformas para promover la eficiencia en la utilización del gasto público. Algunas de las reformas más relevantes han tocado las problemáticas de descentralización, transparencia, rendición de cuentas, profesionalización del servicio público, contabilidad gubernamental, participación ciudadana, evaluación del desempeño y fiscalización. Sin embargo, a la luz de indicadores internacionales tal parece que la implementación de dichos mecanismos no ha sido suficiente para reducir la corrupción. Adicionalmente, la experiencia muestra que las reformas fiscales que en forma recurrente se han efectuado en México en los últimos 20 años han tenido un enfoque de tipo recaudatorio, centrándose en el componente de ingresos de la hacienda pública, dejando en un segundo plano la procuración de la eficiencia del gasto público y en particular la disminución de la corrupción. Aunque una eficiente recaudación de impuestos es un poderoso insumo para implementar programas de reducción de la pobreza, también existe un gran potencial si se hace un uso más efectivo del gasto público. Es en ese contexto en el que la función de fiscalización superior adquiere un papel protagónico.

La fiscalización de los recursos públicos es un elemento clave para promover la eficiencia, la transparencia y la observancia de las leyes. No obstante lo anterior, con frecuencia la función de fiscalización se ve limitada por diversos factores, entre los que se encuentran los siguientes:

² Mucho se ha especulado acerca de que la carga impositiva en México es demasiado alta con respecto a otros países. La carga tributaria con respecto al PIB en México es de sólo el 20.5 % siendo la más baja en relación a los demás países integrantes de la OCDE. En este sentido, el sistema fiscal mexicano adolece de grandes áreas de oportunidad entre las cuales se encuentran las siguientes: 1. Excepciones del sistema tributario mexicano. 2. Regímenes especiales de tributación. 3. Importante grado de dependencia respecto de ingresos asociados a la actividad petrolera y 4. Falta de simplificación y modernización en los trámites para facilitar el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes. La información anterior refleja que todavía hay un margen de oportunidad importante para efficientar el sistema tributario en México. No obstante lo anterior, quizás el área de oportunidad más relevante se encuentre en el control de la evasión fiscal.

falta de autonomía plena en el ejercicio de su función, falta de facultades para implementar las sanciones que se les imputa a los servidores públicos y falta de suficiente involucramiento de la sociedad civil en la supervisión / ejecución de esta importante función.

Los mecanismos de fiscalización han estado evolucionando constantemente en los últimos años pero su evolución se ha enfocado prioritariamente a aspectos procedimentales de análisis y no necesariamente a aspectos estructurales tales como autonomía, vinculatoriedad de sanciones y participación ciudadana. Entre los avances recientes que han tenido las EFS se encuentran la capacidad de fiscalizar a todos los poderes del gobierno, las entidades públicas de cualquier naturaleza y el uso de recursos públicos por parte de otros ámbitos de gobiernos y particulares, y la facultad de evaluar la gestión y la aplicación de los diversos programas según estándares de desempeño.

Sin embargo, no obstante los logros anteriores, el reto sigue siendo propiciar la eficiencia del gasto público a través del fortalecimiento de la función de fiscalización como medio para disminuir la corrupción y la impunidad. En este sentido, una de las áreas de oportunidad más importantes de las EFS en México lo es sin duda la autonomía e independencia que éstas tienen para ejercer su función con respecto a otras instituciones así como involucrar con una mayor intensidad la participación ciudadana en dicha función.

En efecto, una eficiente fiscalización superior requiere de plenas facultades y destreza técnica para realizar su labor sin cortapisas, tanto en las etapas de análisis del gasto público, como en la de identificación de irregularidades o ilícitos cometidos por los responsables de ejercerlo, pero sobretodo, requiere de sólidas facultades para la imposición o promoción de sanciones económicas, administrativas y penales y para exigir su cumplimiento.

En la siguiente sección de esta ponencia se presenta el resultado del análisis del marco normativo que fundamenta la actividad de las EFS en México desde la perspectiva de la autonomía con que se lleva a cabo dicha función y del involucramiento de la ciudadanía en esta importante actividad.

Marco normativo de la fiscalización superior en México

En México existe la Auditoría Superior de la Federación cuya responsabilidad es auxiliar a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en la fiscalización de la cuenta pública de la administración federal. Igualmente, en el ámbito subnacional, existe una entidad de fiscalización superior (EFS) en cada una de las 32 entidades federativas del país, cuya responsabilidad es auxiliar a los congresos estatales en la fiscalización de las cuentas públicas del gobierno estatal y de los gobiernos municipales o delegaciones comprendidas en la misma.

El análisis del marco normativo de la fiscalización superior en México se enfocó al análisis de la constitución política del país en esta materia, a la constitución de cada entidad federativa y a las leyes de fiscalización estatales. Del análisis de las leyes de fiscalización de las entidades federativas se desprenden los siguientes hallazgos:

1. La facultad de fiscalización reside en el Poder Legislativo (salvo en el caso del Estado de Querétaro). En consecuencia, las EFS son concebidas como órganos técnicos de apoyo al Poder Legislativo y por lo tanto, están adscritas a dicho poder.
2. Existen discrepancias o inconsistencias en los tipos de autonomía mencionados en las constituciones estatales con respecto a las leyes de fiscalización correspondientes (estados de *Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Coahuila, Distrito Federal, Durango, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Sonora y Veracruz*).
3. En 31 de las 32 leyes analizadas, se mencionan la autonomía de gestión y técnica, pero solo en 13 casos las leyes respectivas mencionan la autonomía de gestión, técnica y financiera.
4. Solamente en 2 de 32 leyes analizadas el presupuesto de la EFS se elabora y envía directamente al Poder Ejecutivo sin pasar por ninguna instancia legislativa. En los 30 casos restantes existe algún grado de injerencia de parte del legislativo que va desde el conocer el presupuesto de la EFS hasta su autorización formal previa a su presentación al Ejecutivo.
5. En general, los procesos de designación y remoción del Titular de las EFS son similares en las leyes analizadas y está claramente delimitado su mandato y las causas de su remoción. Sin embargo, en la práctica con frecuencia los Titulares de la EFS son relevados de su encargo en función de cambios políticos en el Poder Ejecutivo o en la conformación del legislativo.
6. En relación al programa de auditoría de las EFS, el análisis de las leyes de fiscalización refleja que en 24 de 32 casos existe un alto interés del Poder Legislativo para conocer o aprobar el programa anual de fiscalización y que, por consecuencia, las EFS tienen limitada autonomía para elaborar su programa de fiscalización.
7. Con excepción del estado de Querétaro, las leyes de fiscalización analizadas establecen que las EFS deben ser evaluadas directamente por una entidad del Poder Legislativo.

Tal y como se puede observar, de acuerdo al marco jurídico vigente, la función de fiscalización es una facultad del Poder Legislativo y como consecuencia de lo anterior, las EFS tienen un grado limitado de autonomía para ejercer su función. La situación anterior puede provocar que en ciertas circunstancias el producto final de su trabajo – el informe del resultado de la fiscalización – esté sujeto a consideraciones, interferencias e influencias de tipo político no solo del poder legislativo, sino también del titular del poder ejecutivo estatal y – en algunos casos – hasta de las autoridades electas de los municipios más grandes de la entidad federativa.

Ahora bien, en lo relativo a las facultades de las EFS para imponer o promover sanciones y exigir su cumplimiento, en las leyes de fiscalización analizadas existe una amplia diversidad en los criterios establecidos para fijar las sanciones ya que algunas de éstas pueden ser impuestas en forma directa por la EFS y otras a través de otras entidades, principalmente el órgano interno de control del sujeto fiscalizado, aunque por lo general, la ejecución de las diversas sanciones requiere de un tercero para su implementación.

En lo que se refiere a las sanciones penales que las EFS pueden promover, las leyes de fiscalización establecen a estas entidades diversos grados de libertad para que puedan

presentar denuncias penales. En 15 de las 32 entidades federativas, la EFS puede hacer denuncias ante las autoridades penales directamente y sin permiso o autorización del Poder Legislativo; en 2 casos la EFS puede hacer denuncias ante las autoridades penales dando aviso al Poder Legislativo, y en 13 casos la EFS puede hacer denuncias ante las autoridades penales mediante la Autorización o Dictamen / Decreto del Poder Legislativo de acuerdo a los resultados de la fiscalización. En los casos de los estados de Aguascalientes y Yucatán, no se identificó información al respecto por lo que no fueron clasificados.

Como se puede observar, en cualquier caso las EFS no tienen facultades para imponer sanciones penales, salvo realizar una denuncia ante las autoridades penales correspondientes, mismas que se encargan de llevar a cabo el proceso de investigación y sanción. En el 73% de las leyes de fiscalización analizadas, las EFS pueden coadyuvar con el Ministerio Público para fines de indagación. Asimismo, en el 21% de los casos, las EFS se mantienen informadas sobre el avance de las denuncias penales presentadas.

Desde la perspectiva de la participación ciudadana en la fiscalización, las leyes analizadas en la materia hacen referencia a ésta en una forma muy limitada y ambigua pues en términos generales la acotan a participar, aportar y contribuir a mejorar el funcionamiento de la revisión de la cuenta pública.

Como se puede ver, del análisis de las leyes de fiscalización en México desde las perspectivas de autonomía, vinculatoriedad de las sanciones impuestas o promovidas y participación ciudadana, las EFS tienen una falta de autonomía para ejercer adecuadamente su función, una falta de facultades o independencia para imponer sanciones administrativas y económicas, una falta de facultades para promover responsabilidades penales, y una falta de medios para exigir el cumplimiento de las sanciones impuestas o promovidas. A lo anterior habría que agregar una insuficiente participación ciudadana en la fiscalización, limitada fundamentalmente a denuncias, y una insuficiente rendición de cuentas por parte de las EFS.

Las consideraciones anteriores contenidas en las leyes de fiscalización analizadas en relación a las EFS en México propician en la práctica situaciones como las siguientes:

1. Falta de terminación del mandato de los titulares de las EFS, especialmente en los cambios políticos del Titular del Poder Ejecutivo o de la conformación del Poder Legislativo.
2. Desigualdades en la profundidad del análisis de las cuentas públicas entre sujetos de fiscalización.
3. Manejo y negociación política de los dictámenes de cuenta pública.
4. Incongruencia y falta de utilización de criterios técnicos por parte del Poder Legislativo en la aprobación de cuentas públicas de sujetos fiscalizados con notorias fallas e irregularidades.

Influencia política en la fiscalización superior

Para ilustrar la potencial influencia política a la que puede ser sujetas las EFS, en el cuadro 1 se muestra un resumen de la composición política de los 32 congresos estatales, así como el partido político del cual proviene el Titular del Poder Ejecutivo Estatal y el partido político del cual provienen las autoridades municipales que administran el mayor porcentaje de recursos de los municipios de cada entidad federativa en México. El análisis efectuado se basó en la situación prevaleciente en relación a la filiación partidista de las autoridades estatales y municipales electas al cierre del 2009.

Cuadro 1.

Filiación partidista de la mayoría del Poder Legislativo Estatal, del Titular del Poder Ejecutivo Estatal y de los Ayuntamientos que administran el mayor porcentaje de recursos públicos en la entidad federativa.

	Composición Legislatura al 2009	Gobierno Estatal al 2009	Gobierno Municipal al 2009	
Entidad	Partido Político			
	Mayoritario	Mayoría	Actual	Mayoría (1)
Aguascalientes	PRI	Absoluta	PAN	PRI
Baja California	PAN	Relativa	PAN	PAN
Baja California Sur	PRD	Relativa	PRD	PRD
Campeche	PRI	Relativa	PRI	PRI
Chiapas	PRI	Relativa	PRD	PRI
Chihuahua	PRI	Relativa	PRI	PRI
Coahuila	PRI	Absoluta	PRI	PRI
Colima	PRI	Absoluta	PRI	PAN
Distrito Federal	PRD	Absoluta	PRD	PRD
Durango	PRI	Absoluta	PRI	PRI
Estado de México	PRI	Absoluta	PRI	PRI
Guanajuato	PAN	Absoluta	PAN	PAN
Guerrero	PRI/PRD	Relativa	PRD	PRI
Hidalgo	PRI	Absoluta	PRI	PRI
Jalisco	PRI	Relativa	PAN	PRI
Michoacán	PRD	Relativa	PRD	PRI
Morelos	PRI	Relativa	PAN	PRI
Nayarit	PRI	Absoluta	PRI	PRI
Nuevo León	PRI	Relativa	PRI	PAN
Oaxaca	PRI	Absoluta	PRI	PRI
Puebla	PRI	Absoluta	PRI	PRI
Querétaro	PAN	Relativa	PRI	PAN
Quintana Roo	PRI	Absoluta	PRI	PRI
San Luis Potosí	PAN	Absoluta	PRI	PRI
Sinaloa	PRI	Absoluta	PRI	PRI
Sonora	PAN	Relativa	PAN	PAN
Tabasco	PRI	Absoluta	PRI	PRI
Tamaulipas	PRI	Absoluta	PRI	PRI
Tlaxcala	PAN	Relativa	PAN	PAN
Veracruz	PRI	Absoluta	PRI	PRI
Yucatán	PRI	Absoluta	PRI	PAN
Zacatecas	PRD	Relativa	PRD	PRD

Nota 1: Se refiere a la filiación partidista de los Ayuntamientos que manejan la mayor cantidad de recursos en la entidad. Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo a las combinaciones que se dan por la composición partidista de las legislaturas estatales, por la filiación partidista de los Titulares del Ejecutivo Estatal y por la filiación partidista de los Ayuntamientos que ejercen un mayor monto de presupuesto en la entidad federativa, se pueden identificar siete combinaciones, siendo los más relevantes para efectos de este análisis los siguientes dos casos:

1. La filiación partidista de la mayoría (absoluta) del Poder Legislativo (PL) es igual a la filiación partidista del Titular del Poder Ejecutivo Estatal (PEE) y es igual a la filiación partidista de los Ayuntamientos (PEM) que administran el mayor porcentaje de recursos públicos en la entidad federativa correspondiente. En este caso se encuentran 14 de las 32 entidades federativas del país. Ver Cuadro 2.

Cuadro 2. Filiación partidista de la mayoría absoluta del Poder Legislativo, del Titular del Poder Ejecutivo Estatal y de los Ayuntamientos que administran el mayor porcentaje de recursos públicos en la entidad federativa.

Entidad	Composición Legislatura	Gobierno Estatal	Gobierno Municipal
	Partido Político		
	Mayoritario	Actual	Mayoría (1)
	PL con Mayoría Absoluta = PEE = PEM		
Coahuila	PRI	PRI	PRI
Durango	PRI	PRI	PRI
Estado de México	PRI	PRI	PRI
Hidalgo	PRI	PRI	PRI
Nayarit	PRI	PRI	PRI
Oaxaca	PRI	PRI	PRI
Puebla	PRI	PRI	PRI
Quintana Roo	PRI	PRI	PRI
Sinaloa	PRI	PRI	PRI
Tabasco	PRI	PRI	PRI
Tamaulipas	PRI	PRI	PRI
Veracruz	PRI	PRI	PRI
Guanajuato	PAN	PAN	PAN
Distrito Federal	PRD	PRD	PRD

Nota 1: Se refiere a la filiación partidista de los Ayuntamientos que manejan la mayor cantidad de recursos en la entidad. Fuente: Elaboración propia.

2. La filiación partidista de la mayoría (relativa) del Poder Legislativo (PL) es igual a la filiación partidista del Titular del Poder Ejecutivo Estatal (PEE) y es igual a la filiación partidista de los Ayuntamientos (PEM) que administran el mayor porcentaje de

recursos públicos en la entidad federativa correspondiente. En este caso se ubican 7 de 32 entidades federativas del país. Ver cuadro 3

Cuadro 3. Filiación partidista de la mayoría relativa del Poder Legislativo, del Titular del Poder Ejecutivo Estatal y de los Ayuntamientos que administran el mayor porcentaje de recursos públicos en la entidad federativa.

Entidad	Composición Legislatura	Gobierno Estatal	Gobierno Municipal
	Partido Político		
	Mayoritario	Actual	Mayoría (1)
	PL con Mayoría Relativa = PEE = PEM		
Baja California	PAN	PAN	PAN
Sonora	PAN	PAN	PAN
Tlaxcala	PAN	PAN	PAN
Baja California Sur	PRD	PRD	PRD
Zacatecas	PRD	PRD	PRD
Campeche	PRI	PRI	PRI
Chihuahua	PRI	PRI	PRI

Nota 1: Se refiere a la filiación partidista de los Ayuntamientos que manejan la mayor cantidad de recursos en la entidad. Fuente: Elaboración propia.

Como se puede deducir de la información presentada, en 21 entidades federativas de México, la filiación partidista de la mayoría absoluta (14) o relativa (7) del poder legislativo coincide con la del Titular del Poder Ejecutivo Estatal y con la de las autoridades municipales electas que administran el mayor porcentaje de recursos en la entidad. La situación anterior no tendría necesariamente algún efecto negativo en la fiscalización si no fuera porque las acciones críticas (programa de fiscalización, informe de hallazgos, sanciones impuestas o promovidas, exigibilidad de cumplimiento) de la entidad responsable de llevarla a cabo están supeditadas en mayor o menor grado al poder legislativo.

Por otro lado, existen otros casos en que la potencial influencia política hacia la EFS se reduce en función a que la filiación partidista del poder legislativo estatal es diferente al de las autoridades ejecutivas tanto en el ámbito estatal como en el municipal, permitiendo que el primero actúe como un verdadero contrapeso de la actuación del Ejecutivo tanto en el ámbito estatal como en el municipal. Lamentablemente esto solamente se da en un solo caso (San Luis Potosí). Asimismo, es necesario agregar que otras mezclas de filiación partidista del Poder Legislativo, Poder Ejecutivo estatal y Ayuntamientos pueden dar pie en la práctica a otro tipo de arreglos o canjes en los cuales los dictámenes de las cuentas públicas del gobierno estatal y de sus entidades y de uno o varios municipios se prestan a negociación.

En síntesis, el grado limitado de autonomía que tienen las EFS en México aunado a las limitaciones legales que las EFS tienen para actuar libremente para identificar irregularidades en el ejercicio del gasto público e imponer o promover las sanciones conducentes descritas

anteriormente, ponen de manifiesto la importancia de la participación ciudadana en la fiscalización superior como un medio para despolitizar esta función, para imponer o promover las sanciones que correspondan en casos de irregularidades detectadas y para hacer exigible su cumplimiento.

Las situaciones descritas anteriormente ponen de relevancia que, aun en el caso de que el trabajo de la revisión contable del gasto público y la verificación de su eficiencia fuera hecha con el mayor profesionalismo, las limitaciones que contemplan las leyes en relación a las facultades de las EFS para imponer sanciones a los funcionarios públicos responsables de alguna irregularidad y asegurar su cumplimiento, hacen que en la práctica no se cumpla el objetivo final de la fiscalización. En consecuencia, resulta necesario adecuar el marco legal de las EFS con el objetivo de fortalecer la función de fiscalización mediante una mayor autonomía, una mayor vinculatoriedad de las sanciones impuestas o promovidas y una participación ciudadana más decisoria en la función de fiscalización.

Las propuestas de fortalecimiento de las EFS pueden ubicarse en un amplio espectro de posibilidades que pueden ir desde ligeras modificaciones en la operación de las mismas hasta cambios radicales tanto en su diseño como en su operación. Entre los aspectos más relevantes que sería necesario considerar para decidir uno u otro escenario (cambios ligeros o radicales) están el contexto político, económico y social en el que se inserta esta importante función; el rol de la fiscalización en la administración pública; y las características más relevantes de la corrupción que se trata de atacar.

En cualquier caso, el problema principal de la corrupción -independientemente del tipo de transacciones en que sea más común, del monto que ésta represente, del volumen de operaciones en que se presente, del grado de sofisticación con que se realice o del tipo de servidor público que esté involucrado, ya sea de mayor o menor rango en la jerarquía administrativa,- es la impunidad de los funcionarios públicos y de los particulares que participan en dichos actos.

En el caso concreto de las EFS en México, los cambios fundamentales que se proponen son: 1. Que las EFS sean órganos autónomos a fin de ser liberadas de cualquier interferencia política y subordinación externa, 2. Que privilegien la participación ciudadana a fin de rendir cuentas de su actuación y ser evaluadas por un ente independiente y objetivo, y 3. Que dispongan de facultades sancionatorias directas y vinculatorias para llevar hasta sus últimas consecuencias a los servidores públicos responsables de irregularidades en el ejercicio de sus funciones.

Sin embargo, para que los cambios en el diseño y en la operación de las EFS se puedan realizar, es evidente que tanto el gobierno federal como los gobiernos estatales deben hacer un esfuerzo importante para cambiar de paradigma. En efecto, introducir cambios relevantes en las EFS requerirá de un fuerte compromiso de las instancias gubernamentales por hacer eficiente esta función que se deberá de ver reflejado en la implementación de cambios en las leyes de fiscalización, y en la asignación de recursos humanos, financieros y materiales necesarios para identificar desviaciones en el gasto público corregirlas y castigarlas si acaso fueron generadas por negligencia, mala fe o corrupción.

El enfoque de gobernanza en el fortalecimiento de la fiscalización superior

Las propuestas centrales que se proponen a fin de fortalecer las EFS en México están enfocadas desde la perspectiva de la gobernanza. Este concepto puede tener significados variados. Por una parte, puede estar relacionado con temáticas de gobernabilidad. Igualmente, este concepto puede ser interpretado desde la perspectiva de buen gobierno. Finalmente, el término gobernanza puede ser analizado en el contexto de la participación ciudadana en los asuntos públicos. La perspectiva de la gobernanza desde la cual se habrá de enfocar este trabajo se refiere precisamente a esta última, es decir, a la perspectiva en la cual la participación ciudadana se vuelve clave para fortalecer la ejecución de las funciones gubernamentales.

Tal y como afirma Joan Prats (2008), “la gobernanza no implica la desaparición del gobierno, sino mas bien la modulación y equilibrio en el actuar de él, dando paso a la participación activa e inteligente de la sociedad”. Y agrega: “en realidad sirve para comprender positivamente y reformar normativamente la estructura y procesos de gobernación en todos aquellos ámbitos en que la burocracia o la nueva gerencia pública resultan inapropiados. Dichos ámbitos incluyen desde luego todas las actuaciones públicas relacionadas con los temas más complejos, diversos y dinámicos de nuestro tiempo. De ahí que con razón pueda decirse que la gobernanza es el modo de gobernación, si no único, sí el característico de nuestro tiempo”. No se podría estar más de acuerdo con Prats cuando afirma que el enfoque de gobernanza se debe de aplicar en todos aquellos aspectos del quehacer público en los cuales el desempeño del gobierno haya resultado ser a todas luces inapropiado. El manejo de las finanzas públicas y en particular su fiscalización, es un claro ejemplo de que la participación ciudadana en esta importante función pública pudiera tener un fuerte impacto.

Igualmente, Luis Aguilar (2007), expresa claramente el sentido en que se desea aplicar este enfoque en la función de fiscalización cuando menciona que “el enfoque propio y distintivo de la gobernanza es el que destaca la insuficiencia del actuar del gobierno para gobernar las sociedades contemporáneas. En este sentido, la solución de los problemas más apremiantes que aquejan a la población hoy en día, empieza por reconocer la limitada capacidad del gobierno para solucionarlos y requiere apartarse de los roles que tradicionalmente han asumido ambos – sociedad y gobierno - en el proceso. En consecuencia, el rol tradicional del gobierno visto como robusto, vigoroso y prácticamente plenipotenciario debe cambiar al igual que el rol de la sociedad caracterizado tradicionalmente por su pasividad, ignorancia e incompetencia.

En el caso de México, existen problemas que requieren urgentemente abordarse con una óptica de gobernanza tales como el combate a la delincuencia organizada, el combate al narcotráfico, la problemática del urgente desarrollo económico, la generación de empleos, el combate a la pobreza extrema y finalmente, y sin pretender exponer un listado exhaustivo, estaría la problemática de la fiscalización de los recursos públicos. Las problemáticas listadas tienen como común denominador la incompetencia mostrada repetidamente por el gobierno en la ejecución de dichas funciones, y por lo tanto requieren la necesaria participación de la sociedad.

En otras palabras, tal y como lo asevera Kooiman (1993), la creciente demanda ciudadana exige nuevas formas de gobernar basadas en mayor participación e intervención ciudadana en la que la sociedad participa activamente y el gobierno provee dirección, articulación y rumbo.

No cabe duda de que el enfoque de gobernanza que privilegia la participación ciudadana en los asuntos públicos es el acertado para resolver los problemas del presente. Sin embargo, el éxito de este tipo de iniciativas depende de la capacidad y la disponibilidad que el gobierno y la sociedad tengan para sumarse proactivamente en este esfuerzo. De mostrar una eficiente mística de cooperación, se facilitará que las soluciones a los grandes problemas afloren con mayor ímpetu. De no ser así, los problemas, de por sí ya abrumadores, podrían acrecentarse con consecuencias difíciles de manejar.

Propuestas de reforma al modelo de entidades de fiscalización superior en México

Se propone que las entidades de fiscalización superior en México se fortalezcan a través de las siguientes medidas:

1. Asignación exclusiva de la facultad de fiscalización a las EFS.

Actualmente, de acuerdo a la ley federal y a las leyes estatales de fiscalización, esta función es una facultad exclusiva del poder legislativo. Para realizar esta labor, el legislativo se auxilia de un órgano técnico dependiente de él. Dicho órgano técnico -denominado regularmente Auditoría Superior- es responsable de revisar la cuenta pública de los sujetos fiscalizados, elaborar un informe con los resultados de la revisión, determinar irregularidades e ilícitos, proponer las sanciones correspondientes y hacer llegar el expediente correspondiente a una comisión del poder legislativo para su evaluación previa, y al pleno del poder legislativo para su dictaminación final, aprobación o rechazo y resolución de las sanciones a imponer.

La propuesta consiste en una reforma en la constitucional federal y en las constituciones estatales para que la facultad de fiscalización sea responsabilidad exclusiva de la EFS federal y de la respectiva EFS en cada uno de los estados. Las actividades de la EFS federal así como las de los estados se regirán por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

Con la reforma mencionada, las EFS tanto en el ámbito federal como en el estatal serían responsables de revisar la cuenta pública de los sujetos fiscalizados, elaborar un informe con los resultados de la revisión, determinar irregularidades e ilícitos, determinar las sanciones administrativas y económicas correspondientes, integrar la averiguación judicial en el caso de irregularidades causantes de hechos constitutivos de delito y hacer llegar la denuncia penal correspondiente al poder judicial federal o estatal para juicio. En este sentido, a EFS le haría llegar al poder legislativo un ejemplar del informe con los resultados de la revisión de los sujetos fiscalizados para su conocimiento y utilización en el proceso de análisis del presupuesto del siguiente año, pero no para fines de dictaminación de cuenta pública (aprobación o rechazo), ni para autorización de sanciones a imponer.

La reforma constitucional propuesta permitiría a la EFS un manejo libre de presiones políticas en la revisión de la cuenta pública de los sujetos fiscalizados, en la integración del informe de resultados de la fiscalización y en la determinación de las sanciones a que haya lugar.

2. Otorgamiento de autonomía plena constitucional a la EFS para que no esté sujeta a presiones políticas, presupuestales, técnicas, o de gestión.

Como se mencionó en el apartado anterior, las leyes de fiscalización mexicanas adscriben el ámbito de operación de las EFS dentro de la esfera de acción del poder legislativo y le establecen diversos grados de autonomía. Sin embargo, prácticamente ninguna ley (con una sola excepción) contempla el concepto de autonomía plena en la cual la EFS pudiera tener un manejo autónomo en materia presupuestal, técnica y operativa. Al no gozar las EFS de autonomía plena y estar adscritos al poder legislativo, en la práctica es muy común la subordinación a este poder y las interferencias políticas por parte de sus miembros en la realización de las actividades propias de la función de fiscalización.

La reforma que se plantea trata de que en la constitución federal y en las constituciones estatales se establezca que las EFS serán organismos públicos autónomos, de carácter permanente, independiente en sus decisiones y funcionamiento, con personalidad jurídica y patrimonio propios y que gozarán de plena autonomía con respecto a otros poderes y entidades para realizar adecuadamente su labor. La autonomía constitucional así establecida, deberá de ser implementada fielmente en la práctica y no deberá prestarse a suspicacias.

3. Configuración de un cuerpo colegiado como órgano máximo de decisión en la EFS para minimizar subjetividad, discrecionalidad y presiones unipersonales.

La ley federal de fiscalización y la totalidad de las leyes estatales de fiscalización superior vigentes en México contemplan como titular de la EFS a una sola persona. Asimismo, las referidas leyes plantean mecanismos suficientemente claros de designación y de remoción del Titular de la EFS. Debido a que la dirección máxima de la EFS es monocrática, la decisión final en temas de programación de auditorías, hallazgos a incluir en el informe de resultados de la fiscalización, calificación de las irregularidades, imposición de sanciones, fincamiento de responsabilidades penales, seguimiento y defensa de las mismas recae en un sola persona, permitiendo eventualmente discrecionalidad y presión de los sujetos fiscalizados hacia el Titular de la EFS.

La propuesta de reforma a las leyes de fiscalización en México contempla cambiar de modelo monocrático a un modelo de Consejo, sin llegar a constituirse en un Tribunal. Se propone que el mencionado órgano máximo de la EFS sea un cuerpo colegiado de 5 personas teniendo una Presidencia rotatoria de un año. Las características más relevantes de los miembros de dicho consejo serían su capacidad técnica, su integridad y su apartidismo. Igualmente, en la propuesta de reforma a las EFS se plantea que dicho consejo sea el órgano máximo de dirección de la EFS, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia de fiscalización, así como de velar porque los principios

de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guíen todas las actividades de la EFS.

Las funciones principales de este Consejo serían las siguientes:

1. Designar al personal directivo de la EFS
2. Administrar el presupuesto de la EFS.
3. Autorizar el programa anual de auditorías
4. Rendir informes de resultados a un Consejo Ciudadano de Fiscalización
5. Imponer sanciones administrativas y económicas.
6. Interponer denuncias penales.
7. Dar seguimiento a las sanciones impuestas y a las denuncias penales interpuestas.

4. Incorporación de la participación ciudadana en la EFS para llevar a cabo funciones de supervisión y vigilancia.

Las leyes de fiscalización mexicanas contemplan un nivel muy básico de participación ciudadana. Una de las propuestas más relevantes para fortalecer a las EFS es la incorporación de la participación ciudadana en órganos decisorios. En este sentido, la propuesta consiste en reconocer la participación de la sociedad civil como parte integrante de la EFS para llevar a cabo la fiscalización de la gestión financiera y resultados de las entidades gubernamentales. Dicha participación no podrá responder a intereses políticos, religiosos, económicos o de otra índole.

Como parte de las reformas a las leyes de fiscalización México, se propone la integración de un consejo ciudadano que supervise las actividades de la EFS. Se propone que el mencionado consejo sea un cuerpo colegiado de 9 personas representantes de la sociedad civil cuyos miembros no deberán tener afiliación partidista, ni ser servidores públicos en activo, ni haber sido servidores públicos en los últimos 6 años dentro del ámbito de gobierno al cual se pretende fiscalizar.

El objetivo principal de dicho consejo sería supervisar y vigilar la operación de la EFS y detectar y reportar cualquier falla o abuso en la realización de sus funciones. La participación de la sociedad civil en el consejo ciudadano de fiscalización sería honoraria y gratuita y podrán participar ciudadanos mexicanos en lo individual o como representantes de organismos intermedios, de las asociaciones de profesionales y de las organizaciones de la sociedad civil.

Las funciones principales del consejo ciudadano de la fiscalización serían las siguientes:

- Designar / remover a los Titulares de la EFS.
- Dar seguimiento a las denuncias presentadas por los ciudadanos en relación a presuntas desviaciones del gasto público.
- Evaluar los resultados de la actividad desarrollada por la EFS.

5. Confiabilidad de trámites de denuncias ciudadanas.

Las leyes de fiscalización superior en México consideran la denuncia ciudadana como un mecanismo más de fiscalización. Sin embargo, no contempla prácticamente ningún medio para

asegurar el trámite y seguimiento de dichas denuncias. En este sentido, la propuesta de reforma a las EFS consiste en detallar la obligación de las EFS para brindar confiabilidad en el trámite y seguimiento de las denuncias que presente la ciudadanía. En este esfuerzo coadyuvará el consejo ciudadano de fiscalización al analizar la procedencia de cada denuncia. La propuesta de reforma contempla que las denuncias fundadas y motivadas de la sociedad civil, deban ser consideradas en el programa anual de auditorías, visitas e inspecciones de la EFS y los resultados de las investigaciones realizadas, sean considerados en los Informes del Resultado de la Fiscalización correspondientes.

6. Facultad sancionatoria directa de la EFS

Las leyes de fiscalización superior en México por lo general contemplan que las EFS puedan imponer sanciones administrativas y económicas a los responsables de alguna irregularidad y promover acciones de responsabilidad penal. Sin embargo, en la mayoría de los casos, la imposición de las sanciones o la promoción de las mismas debe ser dando aviso previo o solicitando previamente autorización al poder legislativo.

La propuesta de reforma a las leyes de fiscalización superior en México que se presenta en el presente apartado tiene por objetivo lograr que la imposición de las sanciones o la promoción de las mismas por parte de las EFS se hagan en forma directa sin dar aviso previo o sin solicitar autorización al poder legislativo. Asimismo, la reforma plantea que si por la naturaleza de las sanciones, otras entidades deban implementar las sanciones referidas (órgano interno de control, entidad recaudatoria o instancia judicial), éstas deberán informar a las EFS del resultado final de sus gestiones.

7. Habilitación a la EFS como Ministerio Público para integrar la averiguación judicial correspondiente.

Las leyes de fiscalización analizadas contemplan que en el caso de que las EFS hayan detectado como resultado de su trabajo hechos constitutivos de delito, éstas deben efectuar la denuncia penal correspondiente ante el Ministerio Público, dependencia del poder ejecutivo.

Al respecto, la propuesta de reforma de las EFS consiste en que estas entidades se constituyan en Ministerio Público para que, en caso de irregularidades detectadas en la revisión de la cuenta pública de algún sujeto fiscalizado, se integre la averiguación previa para ponerla a la consideración de un Juez y éste dicte la condena correspondiente o la exoneración.

Conclusiones

El modelo mexicano de fiscalización superior se ha ido fortaleciendo en los últimos años pero no obstante lo anterior, todavía exhibe importantes limitaciones. Entre las principales debilidades que se advierte en la operación de las entidades de fiscalización superior en México está la falta de autonomía para ejercer adecuadamente su función, la falta de facultades para imponer o promover sanciones como resultado de su función y la falta de vinculatoriedad en las sanciones impuestas o promovidas.

El fortalecimiento del modelo de fiscalización superior en México a través del involucramiento más intenso de la ciudadanía en esta función y a través del reforzamiento de su capacidad sancionatoria, puede tener gran impacto en la eficiencia del gasto público al ayudar a minimizar la corrupción y la impunidad.

Con el objetivo de que las EFS puedan desarrollar cabalmente su función, es necesario que las leyes de fiscalización en México se reformen para que las EFS tengan absoluta libertad para analizar la cuenta pública de los sujetos fiscalizados, para identificar irregularidades cometidas en el ejercicio del gasto público y para imponer o promover las sanciones correspondientes. En consecuencia, resulta importante dotar a las EFS de plena autonomía para protegerlas de influencias políticas y grupos de interés, promover la participación ciudadana en dicha función y fortalecer sus facultades sancionatorias. Igualmente, es necesario fortalecer los mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas a la sociedad para poder evaluar la efectividad de esta importante función. 

Referencias y fuentes/References

- Ackerman, John M. (2007). Organismos Autónomos y Democracia. El caso de México. 1ª Edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México.
- Ackerman, John M. Estructura Institucional para la Rendición de Cuentas: Lecciones Internacionales y Reformas Futuras. Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas 9. <http://www.asf.gob.mx/pags/archivos/Src/Rc9.pdf>
- Aguilar Villanueva, Luis F. (2006). Gobernanza y gestión pública. Obras de Administración Pública. Fondo de Cultura Económica. México.
- Arrigunaga Gómez del Campo, Javier. (1994). Ámbito internacional de la autonomía de los bancos centrales. Autonomía del Banco de México y perspectivas de la intermediación financiera. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. México.
- Balbis, Jorge. "Participación e Incidencia Política de las OSC en América Latina". Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción. http://equipopueblo.org.mx/part_inci_alop.htm
- Carbonell, Miguel. (2000). El Instituto Federal Electoral: una aproximación a su integración y funcionamiento. Concordancias. Estudios Jurídicos y Sociales. México. No. 8.
- Carpizo, Jorge. (2004). El ministerio fiscal como órgano constitucional autónomo. Revista de Estudios Políticos. Nueva Época. No. 125. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales Madrid.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constituciones Políticas de las 31 Entidades Federativas y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal de los Estados Unidos Mexicanos.
- Esquivel Vázquez, Gustavo Arturo. (2006). El Órgano Público Autónomo y el Tribunal Legislativo en México. Editorial Porrúa. México, D.F.
- Gil Rendón, Raymundo. (2000). ¿Qué son los órganos constitucionales autónomos?. Revista de la Barra Mexicana. No. 26.

- Gomá, Ricardo y Font, Joan. (2001). La democracia local: un mapa de experiencias participativas; en Font, Joan (2001). Ciudadanos y decisiones públicas. Ariel Ciencia Política. Barcelona.
- Heirich, Carolyn & Laurence Lynn. Eds. (2000). Governance and Performance: New Perspectives. Washington. D.C. Georgetown University Press.
- Hirts, P. (2000). Associative Democracy: New Forms of Economic and Social Governance. Amherst. University of Massachusetts.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. (2007). Estudio La Aproximación al Concepto de Autonomía Técnica y de Gestión de la Auditoría Superior de la Federación.
- Kliksberg, Bernardo. (1994). El rediseño del Estado para el desarrollo socioeconómico y el cambio: Una agenda estratégica para la discusión. CLAD Reforma y Democracia. (No. 2). Caracas.
- Kooiman, J. (1993). (ed.). Modern Governance: New Government-Society Interactions. Londres. Sage. (2003). Governing as Governance. Londres. Sage.
- León Andaluz, María Sandra. Estatuto Constitucional de los Principales Órganos Constitucionales Autónomos en México: CNDH, IFE y Banco de México.
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.
- Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado de Aguascalientes.
- Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Baja California.
- Ley del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Baja California Sur.
- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Campeche.
- Ley de Fiscalización Superior del Estado de Chiapas.
- Ley de Auditoría Superior del Estado de Chihuahua.
- Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Coahuila de Zaragoza.
- Ley de Fiscalización Superior del Estado de Colima.
- Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- Ley de Fiscalización Superior del Estado de Durango.
- Ley de Fiscalización Superior del Estado de Guanajuato.
- Ley de Fiscalización Superior del Estado de Guerrero.
- Ley de la Auditoría Superior del Estado de Hidalgo.
- Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios.
- Ley de Fiscalización Superior del Estado de México
- Ley de Fiscalización Superior del Estado de Michoacán.
- Ley de Fiscalización Superior del Estado de Morelos.
- Ley del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Nayarit.
- Ley del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Nuevo León.
- Ley de Fiscalización Superior del Estado de Oaxaca.
- Ley del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Puebla.

- Ley de Fiscalización Superior del Estado de Querétaro.
- Ley del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Quintana Roo.
- Ley de Auditoría Superior del Estado de San Luis Potosí.
- Ley de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa.
- Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Sonora.
- Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tabasco.
- Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tamaulipas.
- Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tlaxcala y sus municipios.
- Ley de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado de Yucatán
- Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Zacatecas.
- Mancera, Miguel. (1994). La autonomía del Banco de México. Examen. México. No. 66.
- Manjarrez Rivera, Jorge. (2003). La construcción democrática de la rendición de cuentas y la fiscalización en la administración pública de México: 1997-2001. Instituto Nacional de la Administración Pública.
- Merino, Mauricio. La participación ciudadana en la democracia. I. Participación: los contornos de la palabra. <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/499/3.pdf>
- Mujica, Pedro. La participación ciudadana en relación con la gestión pública. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. <http://www.bcn.cl/>
- Mutis, Andrés. Veedurías para ver y vigilar. www.viva.org.co/herramientas/Herra070.pdf
- Navarro, José Elice. (2004). Participación ciudadana en la gestión parlamentaria: el concepto de auditoría social. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Madrid. España.
- Prats, Joan. (2004) De la burocracia al management y del management a la gobernanza. En Instituciones y Desarrollo. Núm. 3
- Prats, Joan. (2008). Pero ¿Qué es la gobernanza? De la Revista Gobernanza, Revista Internacional para el Desarrollo Humano. http://www.impactalliance.org/ev02.php?ID=46031_201&ID2=DO_TOPIC
- Santiso, Carlos. (2006). Improving fiscal governance and curbing corruption: How relevant are autonomous audit agencies? Fundación CILAE.
- Ugalde, Luis Carlos, (2002) Rendición de cuentas y democracia. El caso de México, México, Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 21, 2002, pp. 16-17.
- Veedurías ciudadanas: ¿mecanismos de representación o de participación? (2004). Instituto Popular de Capacitación. http://www.ipc.org.co/page/index.php?option=com_content&task=view&id=585&Itemid=359
- Wansbrough, Gwyn & Tamayo Rincón, Marta Lucia. (2000). Para fortalecer el control ciudadano en Colombia. Estudio sobre la figura de la Veeduría Ciudadana. Cuadernos de Transparencia No. 2. Transparencia Internacional. Colombia.

Citación recomendada/Recommended citation

Guajardo Cantú, Gerardo (2011): La Fiscalización Superior en México: una propuesta en el contexto de la gobernanza. GIGAPP Estudios/Working Papers. Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Madrid. No. WP-2010-05. 19 pp.



Grupo de Investigación en
Gobierno, Administración
y Políticas Públicas

Fundación José Ortega y Gasset-Gregorio Marañón
Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset

Sobre el GIGAPP

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa académica impulsada por un equipo de doctorandos y profesores del Programa de Gobierno y Administración Pública (GAP) del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (IUIOG), Fundación Ortega – Marañón, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

Información de Contacto

Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP)
Programa de Doctorado en Gobierno y Administración Pública (GAP)
Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (IUIOG), Fundación Ortega – Marañón
C/ Fortuny, 53
28010 Madrid – España
ewp@gigapp.org