

ENTIDADES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO: RETOS PARA SU CREACIÓN, DESARROLLO Y CONSOLIDACIÓN.

Tomás Francisco Morales Cárdenas*

Morales-Cárdenas T.F. Entidades de fiscalización superior en México: Retos para su creación, desarrollo y consolidación. Hitos de Ciencias Económico Administrativas 2009;15 (42):59-70.

RESUMEN

Objetivo: Identificar la problemática a que se enfrentan las nuevas Entidades de Fiscalización Superior (EFS) de las entidades federativas de nuestro país, y la forma en que están atendiendo su desarrollo y consolidación, que les permita cumplir con la misión institucional.

Material y método: El universo de estudio lo constituyeron las EFS creadas por la Legislaturas de las entidades federativas de la República Mexicana durante el periodo de enero de 2000 al 31 de diciembre de 2005, de acuerdo con el directorio de la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental, A.C. (ASOFIS) disponible en enero de 2006 en su página electrónica www.asofis.org.mx. La muestra inicial se conformó por EFS que cumplían con las características siguientes: a) Ser el ente de fiscalización superior de la Legislatura Estatal, b) Haber sido creado por una Ley específica, como resultado de una reforma constitucional en la entidad federativa correspondiente; c) Haber sido creada en el periodo de enero de 2000 a diciembre de 2005, d) Ser integrante de la Asociación Nacional de Entidades de Fiscalización Superior y Control Gubernamental, A.C. (ASOFIS, A.C.). La muestra final quedó conformada por cuatro EFS Guanajuato, Puebla, Sonora y Tabasco; que atendieron el cuestionario que les fue entregado como instrumento de recolección de información, de igual forma se efectuaron entrevistas a dos ex titulares de las primeras EFS del país.

Resultados: En México, los procesos de alternancias políticas, en los tres órdenes de gobierno, desde las elecciones de 1997, ya no permiten contar con la mayoría absoluta requerida para aprobar una reforma o modificación de leyes o de la propia Constitución; es así que la rendición de cuentas, la fiscalización superior, la propia transparencia y el acceso a la información pública, son producto indirecto de estas inercias reflejadas en reformas constitucionales relacionadas con el ejercicio

Morales-Cárdenas T.F. The Supreme Audit Institutions in Mexico: The problematic they are facing in relation to their creation, development and consolidation. Hitos de Ciencias Económico Administrativas 2009;15 (42):59-70.

ABSTRACT

Objective: Identify the problematic that the new Supreme Audit Institutions (EFS, in spanish) of the different states in our country are facing, and the way they are managing their development and consolidation in order to fulfill their institutional mission.

Material and method: The study universe was created by the Supreme Audit Institutions (SAI) of the legislatures in the federal organization of the Mexican Republic during the period from January 2000 to December 31th 2005, in agreement with the directory of the National Board of Supreme Audit Organism and Governmental Control, A.C. (ASOFIS, in Spanish) available in the website www.asofis.org.mx. The first sample was conformed by the SAI's that covered the following characteristics: a) To be the local legislature's Supreme Audit Entity; b) to be created by a specific law, as a result of a constitutional reform of the federal organizations; c) to be created during the period from January 2000 to December 31th 2005; d) to be part of the National Board of Supreme Audit Organism and Governmental Control, A.C. The final sample included four SAI's from Guanajuato, Puebla, Sonora and Tabasco; they answered the questionnaire in order to obtain information; in addition to interviewing to two ex heads of Supreme Audit Institutions in our country.

Results: In Mexico, the processes of political rotations, in the three government sectors, from the elections of 1997, are complex; nowadays it is difficult to have the absolute majority in the congress in order to approve or amend a commandment. Therefore, the account surrender, the supreme auditing, the transparency and the access of public information are the indirect results of this political rotation, also they origin the creation of the SAI's with main influence to limit their autonomy and independence; essential characteristics of these entities.

The analysis shows the retarded state in which the

* Licenciado en Contaduría Pública; Especialidad en Contribuciones Fiscales; Maestría en Administración. Profesor-Investigador de la División Académica de Ciencias Económico Administrativas. Universidad Juárez Autónoma de Tabasco.

transparente del poder, y a su vez dieron origen a instituciones como las EFS. influyendo de manera directa al limitarles autonomía e independencia, que son sus características esenciales. Del análisis se advierte el rezago en que se encontraban las anteriores Contadurías Mayores o de Glosa; las prioridades para los titulares de las nuevas EFS, fueron las relacionadas con el equipamiento para apoyar las tareas de fiscalización, el fortalecimiento del desarrollo del personal, incorporándose como parte de los objetivos y estrategias principales en los planes de desarrollo de las EFS.

Conclusiones: Las EFS juegan un importante papel en la estabilidad política del país y se perfilan en busca de un mejora continua en su desempeño, como instituciones que deben ser modelos a seguir en la gestión pública. En consecuencia deben desarrollar y/o fortalecer sus capacidades institucionales para mejorar su desempeño. El tema de las EFS es vasto, de tal forma que pueden explorarse variadas líneas de investigación.

Accountants Offices were stuck; the priorities for the new SAI's were listed with an important equipment to support all the activities of auditing, the development of the personnel being part of the objectives and the main strategies in the plan of the institution.

The SAI's play an important role in the political stability of the country and they are outlined in search of a continuous improvement in its performance, like institutions that must be models to follow in the public management. Consequently they must develop and/or fortify its institutional capacities to improve its performance. The subject of the SAI's is vast, of such form that can be explored varied lines of investigation,

Palabras clave: Fiscalización Superior, Rendición de Cuentas, Planeación, Desarrollo, Consolidación.

Key words: Supreme Audit Institutions (SAI's), Accountability. Planning. Development. Consolidation.

DIRECCIÓN PARA RECIBIR CORRESPONDENCIA: Correo electrónico: tomas.morales@dacea.ujat.mx. Domicilio particular, Calle José Olivero Pulido Morales No.132. Colonia Nueva Villahermosa C.P. 86070; Villahermosa, Tabasco.

La desconfianza de la ciudadanía en algunas de las instituciones gubernamentales es una realidad evidente, más aún cuando se trata de instituciones relacionadas con la vigilancia del buen uso de los recursos públicos. En los últimos años nos encontramos con la expedición de nuevas leyes donde dan vida a nuevas instituciones para la fiscalización del gasto público, que por sí mismas no son garantía de una mejoría en los resultados y consecuentemente poco abona para elevar la credibilidad de la ciudadanía, principalmente porque en muchos de los casos la voluntad política y las decisiones del Poder Legislativo son las determinantes y a la vez limitantes para expedir una buena ley que permitan que el órgano creado para dicho fin pueda cumplir su cometido, al no otorgarles la autonomía e independencia necesarias. El nacimiento de nuevos entes que vienen a sustituir a otros sin que se dé un adecuado ejercicio para planear el diseño de lo que debe ser un verdadero órgano responsable de la fiscalización superior a nivel estatal.

No obstante la existencia de referentes emitidos por organizaciones técnicas serias, para la formulación de las nuevas leyes de fiscalización superior no toman en cuenta los lineamientos que se encuentran establecidos a nivel internacional, para que se cumpla con las características básicas en el diseño de las mismas, como se contiene en la Declaración de Lima de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés), cuyo propósito esencial es la promoción y defensa de la independencia de la auditoría en la Administración Pública.

Este trabajo es producto de una investigación exploratoria y empírica sobre la problemática de la creación de las entidades o entes de fiscalización superior (EFS), donde se contrastan algunos aspectos sobre los procesos de su creación, desarrollo y consolidación, mismos que por su naturaleza guardan una estrecha relación por la Cultura de la Rendición de Cuentas, la promoción de la Transparencia, como parte de la vida democrática de nuestro estado y del país. Para hacer esto una realidad se debe contar con instituciones diseñadas con dicho propósito, con autonomía e independencia, características básicas que respaldarán su actuación.

La creación de estas nuevas instituciones, dentro de los Poderes Legislativos tanto federal como de las entidades federativas, a partir de las otroras Contadurías Mayores de Hacienda o Glosa, donde las facultades y atribuciones, así como la exigencia en la actuación de sus servidores públicos representan un cambio radical de paradigma, en la Administración Pública de México, que no se refleja totalmente en las reformas a las Constituciones Locales ni en las Leyes de Fiscalización Superior donde se sustenta su creación y operación, consecuentemente limitan su desarrollo y consolidación institucional. Lo anterior representa un problema de impacto nacional dentro del sector gubernamental y al tratarse de instancias relacionadas con la revisión del ejercicio del gasto público tiene un impacto social, económico y político, resultando involucradas todas las entidades federativas y el Distrito Federal, en virtud de que en cada uno de ellos deben existir órganos técnicos auxiliares del Poder Legislativo en las tareas de revisión de la Cuenta Pública.

Se puede afirmar que de igual forma tiene dimensiones múltiples: la dimensión cultural, considerada clave para mostrar una diferencia significativa entre el desarrollo de la fiscalización superior en otros países y la alcanzada por nuestro país.

La dimensión política, considerando la forma de gobierno que mantuvo la fiscalización superior como parte del control político que le corresponde ejercer al Poder Legislativo, entra en una etapa distinta cuando otorgar poder a la fiscalización superior implica pasar de fiscalizador a fiscalizado. La dimensión legal, naturalmente vinculada con la función parlamentaria, requiere de un esfuerzo singular para vencer modelos mentales e intereses políticos partidistas para dar paso a la representatividad inherente a la democracia y con ella a los requerimientos de transparencia y de rendición de cuentas. La dimensión social, arraigada en la necesidad de las comunidades más vulnerables, cuyo principal beneficio es que los recursos del erario público sean aplicados de la manera como fueron previstos.

En síntesis, hasta el año 2005 (año de referencia para el estudio), solo en 20 estados de la República se había legislado para la creación de entidades de fiscalización superior (en adelante EFS), dentro de las constantes observadas, se tiene el grado de independencia que se les ha otorgado, misma que está en relación con la autonomía de que se les dota para el desarrollo de sus atribuciones; autonomía que se encuentra acotada por disposiciones legales influidas por aspectos de carácter partidista. En otros casos no han podido asimilar los cambios y tendencias que se están presentando y cuesta trabajo abandonar el paradigma de la institución dependiente al servicio del Poder Legislativo y de intereses partidistas.

Este es un problema de alcance nacional debido a que las EFS son parte del andamiaje de la Rendición de Cuentas y la Transparencia de la Gestión Pública, que en nuestro país avanza fuertemente como una tendencia innovadora que busca fortalecer al sistema democrático. De los modelos de EFS existentes en el mundo el que prevalece en nuestro país es el de órgano unipersonal (Tabla I).

La Rendición de Cuentas y la Transparencia son condiciones que facilitan la convivencia entre gobernantes y gobernados dentro de un gobierno democrático, de allí que se observen implicaciones de carácter social, económico y principalmente político. Como aportaciones de la investigación se pueden identificar aspectos a mejorar en las disposiciones legales aplicables, la identificación de líneas de investigación que favorezcan la mejora de la gestión pública con la participación de las entidades de fiscalización superior.

El Objetivo General es identificar la problemática a que se enfrentan las nuevas Entidades de Fiscalización Superior (EFS) de las entidades federativas en nuestro país, y la forma en que están atendiendo su desarrollo y consolidación, que les

permita cumplir con la misión institucional, en particular el correspondiente al Estado de Tabasco, para lo cual es necesario: a) Identificar y estudiar la influencia que la conformación de las Legislaturas Locales han tenido en el proceso de aprobación de las disposiciones legales necesarias para la creación de las EFS en México, durante el periodo de 2000 al 2005, las atribuciones y grado de autonomía de que fueron dotadas, b) Identificar los procesos de planeación del proceso de cambio que implicó que las extintas Contadurías Mayor de Hacienda, de Glosa, etc., fueran sustituidas por las nuevas EFS, así como identificar y analizar las diversas teorías y técnicas de la administración que han servido de apoyo en la transición de las extintas Contadurías Mayor de Hacienda, de Glosa, etc., en las nuevas EFS, su desarrollo institucional y consolidación.

Material y método.

Desde al año de 1997, se dieron en nuestro país las primeras propuestas para la creación de la Entidad de Fiscalización Superior, cuyo instrumento legal de creación se aplicó en el año 2000, dando origen a la actual Auditoría Superior de Fiscalización; a la fecha referente obligado para la creación de las EFS en el país, sin embargo cada uno de los 20 creados hasta diciembre de 2005, guardan diferencias

**TABLA I
MODELOS DE EFS**

MODELO	CARACTERÍSTICAS	LUGAR DE APLICACIÓN
Organismos Colegiados o Consejos de Auditoría Tribunales o Cortes de Cuentas (Europeo)	<ul style="list-style-type: none"> Los tribunales pueden fincar responsabilidades. Están integrados por magistrados. Sus magistrados son inamovibles, salvo por las previsiones en la Ley. Cuentan con autoridad colegiada. Dependen del Legislativo o la Asamblea Nacional, en lo que concierne a los nombramientos del titular. Favorece el carácter preventivo. En los casos de Alemania y Francia, sus órganos de fiscalización son independientes de todos los poderes. 	Mayoría de los países europeos.
Organismos Unipersonales Auditorías o Contralorías (Anglosajón)	<ul style="list-style-type: none"> Forman parte de la estructura del Poder Legislativo. Operan con una combinación de órganos de fiscalización externos e internos y en ámbitos de acción bien delimitados y complementarios. El órgano externo posee autonomía técnica y de gestión, más no independencia absoluta al ser parte de la estructura de uno de los poderes (Congreso o Asamblea legislativa). El órgano está a cargo de un Titular, el cual es inamovible por un periodo de entre 10 y 15 años en promedio. Cuenta con facultad para solicitar información a cualquier instancia, incluyendo los Poderes de la Federación. Pone énfasis en la vigilancia de la calidad del gasto. Inversión continua en capital humano. 	Países con tradición jurídica del Common Law.
Consejos (Asiático)	<ul style="list-style-type: none"> Funge a través de Consejos con carácter colegiado. Generalmente depende del Ejecutivo. Las decisiones son tomadas colegiadamente. Su prioridad es resarcir recursos al erario, por lo que se privilegian las sanciones pecuniarias. Enfatiza acciones contra la corrupción. Tiene facultades interpretativas sobre la normatividad secundaria relativa a la Fiscalización. 	Mayoría de los órganos de fiscalización de los países asiáticos.

Fuente: Elaboración propia con base en Garcilita, Salvador. *Apuntes del Diplomado en Administración Pública Módulo III. Rendición de cuentas, auditoría y fiscalización superior* IAPEM Querétaro, Qro. 5-6, Nov., 2004.

importantes en cuanto al grado de independencia, siendo ésta su principal característica. Mucho se ha escrito sobre los temas de Rendición de Cuentas, la Transparencia y la propia Fiscalización Superior, sin embargo poco se encuentra escrito sobre las razones que dieron origen a la creación en nuestro país, de los entes responsables de estas importantes funciones. La revisión de la literatura sobre el tema, ayudó a entender las relaciones entre conceptos y temas como las corrientes del Neoinstitucionalismo, la Nueva Gestión Pública (Oliás, 2001), (Ramíó y Salvador, 2005) y la Reforma del Estado (Fleury, 2000) (Flores, 2003), entre otras. La identificación y ubicación de los entes de fiscalización superior dentro de la tipología de la Rendición de Cuentas, el entendimiento de su creación como parte de la Reforma del Estado en atención a las corrientes del Neoinstitucionalismo y la Nueva Gestión Pública, son producto de esta revisión y análisis documental, que permiten entender la misión de los entes de fiscalización superior de la mejor forma.

El universo de estudio lo constituyeron las EFS creadas por las Legislaturas de las entidades federativas de la República Mexicana durante el periodo de enero de 2000 al 31 de diciembre de 2005, de acuerdo con el directorio de la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental, A.C. (ASOFIS) disponible en enero de 2006 en su página electrónica www.asofis.org.mx De esta forma la muestra inicial se conformó EFS que cumplieran con las características siguientes: a) Ser el ente de fiscalización superior de la Legislatura Estatal, b) Haber sido creado por una Ley específica, como resultado de una reforma constitucional en la entidad federativa correspondiente; c) Haber sido creada en el periodo de enero de 2000 a diciembre de 2005, d) Ser integrante de la Asociación Nacional de Entidades de Fiscalización Superior y Control Gubernamental, A.C. (ASOFIS, A.C.)

La muestra final quedó conformada por cuatro EFS que atendieron el cuestionario que les fue entregado como instrumento de recolección de información, de igual forma se efectuaron entrevistas a dos titulares de las primeras EFS del país.

Atendiendo a la regionalización de la ASOFIS, las cuatro EFS que conformaron la muestra final, representan a cuatro de las seis regiones. En consecuencia, uno de los primeros resultados que se pueden observar es que a finales del año 2005, las regiones más adelantadas en cuanto a la constitución de sus EFS, eran la Región Sureste y la Región Centro, donde el 80% de sus entidades federativas ya contaban con un EFS; por el contrario la Región con mayor retraso en este sentido era la Región Noreste con solo un 40%.

Al 31 de marzo de 2007, en los estados de San Luis Potosí y Sinaloa se daban las reformas legales necesarias para la creación de sus EFS. En consecuencia los estados donde aún estaba pendiente o en proceso su creación son los siguientes: Aguascalientes, Baja California Sur, Colima, Coahuila, Chihuahua, Distrito Federal, Querétaro, Nuevo León, Yucatán y Oaxaca.

Resultados.

Las modificaciones jurídicas realizadas en el ámbito federal, que dieron como resultado la creación de la Auditoría Superior de la Federación motivaron en las entidades federativas ya como iniciativa del Poder Ejecutivo o de sus respectivos Congresos el inicio del proceso de fortalecimiento de las funciones de vigilancia del ejercicio del gasto público y de la rendición de cuentas, en un nuevo modelo que obligaba a la desaparición o transformación de las instancias existentes y responsables de dichas funciones, como aún el caso de algunas Contadurías Mayores de Hacienda o Glosa que aún subsisten en estados donde se encuentran pendientes estas reformas. En un proceso de imitación y casi sin discusión se dio una cascada de reformas a las Constituciones estatales; así tenemos a los estados de Zacatecas, Veracruz y Nayarit como los primeros en realizar las reformas legales necesarias, aprobar y publicar sus Leyes de Fiscalización Superior, al grado de publicarse antes que la propia Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

Al 31 de diciembre de 2005, en 20 entidades federativas habían adecuado las disposiciones legales en materia de fiscalización superior; destaca el caso de Campeche, el cual realizó cambios a su Constitución pero no publicó una ley especial para reglamentar las funciones de fiscalización del Congreso, incluyéndolas en la Ley Orgánica del Congreso del Estado.

Un sistema multipartidista y en consecuencia de alternancias, es el escenario que se vive en los tres órdenes de gobierno, desde las elecciones de 1997, ya casi no se tienen congresos o asambleas legislativas en las cuales solo un grupo o fracción parlamentaria partidista cuente con la mayoría absoluta requerida para aprobar una reforma o modificación de las leyes o de la propia constitución.

Esta conformación de los diversos Congresos estatales, ha influido en los diversos momentos para la creación de los EFS; desde la conformación de la iniciativa, el proyecto mismo para su discusión y el proceso de aprobación son momentos donde el juego político e incluso de intereses se reflejan y quedan asentados en los textos de las legislaciones, sobre todo cuando se forma parte de la fuerza política opositora principalmente del partido que tiene a su cargo el Poder Ejecutivo.

Estas actitudes se manifiestan impulsando la iniciativa; ya en la conformación del proyecto para su aprobación se dan las condiciones para medir fuerzas donde lo importante no es precisamente impulsar la rendición de cuentas, sino el evidenciar la gestión del partido en el poder. Quienes se encuentran en el Poder, buscan legitimar su actuación promoviendo lo que sea conveniente y oportuno; es así que la rendición de cuentas, la fiscalización superior, la propia transparencia y el acceso a la información pública, comienzan a tomar forma, producto indirecto de estas inercias.

Cabe citar aquí los comentarios del Lic. Marco Antonio Olmedo Árcaga: *“Cuando se aprobó la primera EFS (Campeche), habían salido de una durísima contienda electoral (Layda Sansores acusaba de corrupción al candidato ganador que había sido alcalde ...) y el nuevo gobernador (el acusado por Layda) ofreció apoyar un nuevo ente “similar al federal” para*

fiscalizar autónomamente (Congreso). Fue tan a la carrera, que se modificó la Constitución pero la Ley tardo un buen rato..... Después vino Veracruz, donde se acusaba de inmensa riqueza al nuevo gobernador (Alemán) quien decía que tenía tanto dinero que no necesitaba robar y para eso impulsaría reformas para crear un ente fiscalizador independiente. Después vino Zacatecas con Monreal (que después de haber sido del PRI) decía que se necesitaba un nuevo marco jurídico independiente y creó el OFS. ...Después vino Nayarit donde el Contador Mayor de Hacienda denunció presuntos actos ilegales del gobierno (coalición) que se iniciaba (y que lo habían puesto). la respuesta fue atacarlo y "destituirlo" modificando la constitución y creando el OFS,.... Los congresos estaban muy equilibrados y necesitaban a mi juicio una legitimización."¹

Cabe preguntarse entonces: ¿La creación de EFS en los estados es económica, social y jurídicamente necesaria? La respuesta a esta pregunta es, en todos los sentidos afirmativa: El combate a la corrupción, el mejor desempeño de la gestión pública y el contar con instituciones dotadas de autonomía lo hacen económica, social y jurídicamente necesario.

Sin embargo, las modificaciones a veces no pasan de ser una simple incorporación en la legislación local, de los contenidos de adiciones o modificaciones que se dieron en el ámbito federal, ya sea en la propia Constitución o en leyes secundarias federales, por lo que en muchas ocasiones no responde a la realidad local. En otros casos trasciende el interés inmediato de grupos, anteponiendo o condicionándose algún tema o problema particular.

Las reformas para la creación de los EFS, han pasado por este mismo proceso, no obstante que en sí, constituyen un nuevo paradigma al cual nuestra incipiente democracia y sus actores políticos aún no se acostumbra, sobre todo porque requiere de una institución dotada de autonomía que garantice su independencia de influencias partidistas, lo que aún sigue sin ser del todo aceptado por algunos legisladores.

Las repercusiones están a la vista; se han creado nuevas instituciones que han venido a sustituir a las Contadurías Mayores de Hacienda o de Glosa; se les ha denominado Órganos de Fiscalización Superior, siguiendo la tendencia nacional e internacional, sin embargo se han limitado los alcances de sus autonomías, de tal forma que en los hechos siguen siendo Contadurías Mayores con algunas otras funciones principalmente sancionatorias, con una nueva denominación. No obstante lo anterior, Olmedo² señala que: *"es mérito de la alternancia haber puesto en el discurso*

¹ *En entrevista con Marco Antonio Olmedo Árcega, Ex titular de la Auditoría Superior del Estado de Nayarit, primero e ocupar este cargo); a la pregunta ¿Cómo repercute la conformación de las Legislaturas Locales en el proceso de aprobación de las disposiciones legales necesarias para la creación de las EFS, las atribuciones que se les confieren, y el tipo de autonomía que se les dota?*

² *Idem como parte de la respuesta a la pregunta ¿A qué tendencias de carácter nacional e internacional responde la creación de los nuevos EFS en nuestro país y la desaparición de las Contadurías Mayor de Hacienda, (de Glosa, etc)?*

público la transparencia y la rendición de cuentas, "esta exigencia ciudadana esta más extendida. El papel de los medios de comunicación son importantes".

Comparando las fechas en que se dieron las reformas que conforman el andamiaje jurídico básico de las EFS de las entidades federativas que atendieron la encuesta se observan asimetrías de importancia, se relacionan a continuación: En Sonora el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización (ISAF), inició operaciones sin la Ley secundaria y el Reglamento Interno. En Guanajuato, el Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado de Guanajuato (OFS), también operó más de un año sin un Reglamento Interior, no obstante el avance que se mostró al expedirse en el mismo año de 2003, la reforma constitucional y la Ley secundaria. El Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Puebla (OFS), es uno de los que tuvieron una secuencia lógica y oportuna en la emisión de las disposiciones jurídicas que motivaron su creación, atribuciones y organización interna.

La oportunidad de la expedición de su marco jurídico base, permitió a las EFS de los estado de Guanajuato y Puebla, emprender un desarrollo ordenado que de acuerdo a la información disponible en sus páginas electrónicas están en vías de su consolidación organizacional.

Es de esperarse que las Legislaturas de esos Estados, colaboren en el fortalecimiento y no se constituyan en los principales promotores de restricciones en sus autonomías, como es el caso de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Zacatecas, reformada recientemente en el año 2006; entre otras la atribución del Auditor Superior del Estado de aprobar el programa anual de actividades y el programa anual de auditorías, visitas e inspecciones, pasa a una simple propuesta a la Legislatura, quedando la atribución de aprobación a la Comisión de Vigilancia.

Los principales cambios que implicó la creación de las EFS, destacan el desarrollo de nuevas capacidades del personal, el incremento de la infraestructura física, así como el desarrollo de nuevos y mejores sistemas de trabajo, de allí que dentro de las acciones iniciales emprendidas por los titulares de las EFS, se encuentran las relacionadas con los recursos humanos, enfocándose a la detección de necesidades de capacitación, al fortalecimiento de las acciones de capacitación, haciéndola parte de los objetivos y las estrategias de sus EFS.

Lo anterior hace evidente el rezago en que se encontraban las anteriores Contadurías Mayores o de Glosa, de allí que también como parte de las prioridades para las nuevas EFS fuera el dotarlas del equipamiento necesario para atender la nueva encomienda, que las disposiciones legales les otorgaron; lo anterior justifica que los principales conceptos de inversión realizada fuese en: mobiliario, equipos de computo, parque vehicular e incluso equipo de ingeniería que apoyara las labores de fiscalización en materia de obra pública.

En materia de aplicación de técnicas y estrategias gerenciales, para los procesos de transición, planeación y mejora del desempeño de las EFS, destacan, la aplicación de la Planeación Estratégica, el Desarrollo Organizacional, el

Diagnóstico del Clima Organizacional, la Reingeniería de Procesos; en menor grado se tiene la implementación del Sistema de Gestión de Calidad y del Cuadro de Mando Integral. Lo anterior es producto de la influencia de la Nueva Gestión Pública (NGP). La NGP es una realidad en nuestro país y las EFS no pueden ser ajenas a esta corriente; la forma en como estas técnicas y estrategias gerenciales están siendo implantadas constituyen también otra línea de investigación de importancia sobre las EFS.

El grado de desarrollo alcanzado entre las EFS es significativo, destacando dentro de los entes que atendieron el cuestionario, el Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Puebla, que a la fecha cuenta con procesos certificados bajo la norma ISO 9001, y en el caso de Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización de Sonora donde manifiestan que se contrataron los servicios tendientes a la certificación.

Sin dudas este es uno de los aspectos neurálgicos dentro de las nuevas EFS, observándose las siguientes prácticas: a) Liquidación al personal anterior que no reunía el perfil y competencias requeridas para la nueva institución, o que en su caso, no estaban dispuestos a continuar con el nuevo esquema de trabajo; b) También se tienen casos donde ante la carencia de criterios definidos, se continuó con la práctica de contratar a personal sin el perfil adecuado; c) En otros casos por disposición legal, todo el personal anterior pasó a formar parte de la nueva institución, bajo la premisa de que privilegiaría la capacitación para salvar las brechas considerables de competencias que requería la nueva institución.

Todo esto se presenta aún cuando las leyes de fiscalización en las entidades federativas y a semejanza de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, disponen el establecimiento y operación del Servicio Civil, Profesional o Fiscalizador de Carrera.

Para la puesta en marcha y desarrollo de estas nuevas instituciones, las EFS señalaron que en orden de importancia, el marco legal, los recursos financieros y humanos, son los tres principales problemas o áreas de oportunidad, estos se interrelacionan, toda vez que es en las propias disposiciones legales donde se limita el desarrollo de estas instituciones, al no dotarlos de autonomía presupuestal en muchos de los casos.

Esta situación impacta en el desempeño de los EFS, debido a que limita el logro de los objetivos que se puedan plantear. Lo anterior es congruente con las respuestas sobre las tres prioridades que se establecieron, donde coinciden con las necesidades de adecuar el marco legal, emitiendo la leyes y reglamento secundarios (Ley de Fiscalización Superior o en su caso el Reglamento Interior de la EFS).

El poder contar con los recursos financieros necesarios para la contratación de personal, su capacitación y la infraestructura física, acorde a los requerimientos de una moderna EFS, son elementos básicos para el cumplimiento de la fiscalización superior conforme al mandato legal.

Las EFS de Guanajuato, Puebla, Sonora y Tabasco coinciden en que la ciudadanía tiene un parcial conocimiento de las razones de su creación, atribuciones y responsabilidades. Esta es una debilidad de relevancia para su desarrollo y

consolidación y a su vez una de las áreas de atención prioritarias debido a que debe contar con una imagen de credibilidad y confianza ciudadana.

No todas las EFS cuentan con atribuciones o procedimientos específico para atender las quejas y denuncias de la ciudadanía, lo que provoca que el ciudadano se apoye generalmente de la aplicación de otra legislación como la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

En este sentido dentro de las actividades implementadas para que la ciudadanía se forme una expectativa clara de las funciones de los EFS, se observan principalmente los siguientes medios: a) Páginas web; b) Boletín oficial; c) Participación en foros, congresos, etc.

Al 31 de diciembre de 2005, los EFS encuestados tenían definido los siguientes elementos de identidad institucional: a) Misión, b) Visión; c) Valores; d) Principios; e) Código de Ética; f) Líneas Estratégicas o Ejes Rectores y g) Objetivos Estratégicos. De igual forma se encontraban consolidando sus programas, proyectos y sistema de Indicadores; estas acciones reflejan los esfuerzos que sus titulares han dedicado al proceso de transición y desarrollo de estas nuevas instituciones. En este sentido aunque en la literatura especializada se considere que la Planeación Estratégica no constituye en sí aportaciones de la Nueva Gestión Pública, es evidente que en el caso de las EFS, es una de las técnicas gerenciales de mayor aplicación e importancia, los resultados anteriores son una prueba de ello.

Un modelo que permite detectar el punto de localización de los problemas a que se enfrentan las EFS en la actualidad, lo encontramos en el Modelo de Administración de Cambio Organizacional, (Rodríguez, 2005) mismo que se integra de ocho componentes, que bajo el supuesto de estar en marcha y en armonía se logra el éxito; sin embargo, si alguno de los componentes tiene fallas se tendrían los siguientes resultados: Si la *visión* de la organización no se encuentra bien formulada y no es compartida por los miembros, toda la organización se encontrará *desorientada*. Si los *objetivos estratégicos* no son claros o no se ve su coherencia con la visión del cambio y de la organización, se producirán *partidas en falso*. Si la *estrategia* no se encuentra bien diseñada, la *confusión* se hará presente en la organización. Si los *planes de acción* no se encuentran bien definidos, se produce *descoordinación* entre las acciones de los diferentes subsistemas y/o departamentos de la organización. Si las *comunicaciones* fallan, no se consigue entregar a los miembros de la organización los elementos necesarios para que comprendan el sentido del cambio intentado y en consecuencia se genera *desconfianza*. Si los *recursos* de que se dispone para llevar el cambio adelante son insuficientes, se genera *frustración* entre los integrantes de la organización. Si las *competencias* con que se cuenta no son las requeridas para el cambio propuesto, es altamente probable que se generalice una sensación de *ansiedad*. Si los *incentivos* ofrecidos por la organización no son adecuados o no se ve que sean proporcionales a las nuevas demandas impuestas por el cambio, se generará *resistencia*.

Cuando se habla de una consolidación institucional debemos suponer que las debilidades institucionales se atienden

dentro de una progresiva superación dentro del proceso de desarrollo, (Ramió y Salvador, 2005) manifiestan que no existe una única vía de consolidación de las instituciones llamada también institucionalización.

Conforme a las respuestas de las EFS, en promedio el 75% del Recurso Humano está dedicado a labores de Fiscalización, incluyendo las relacionadas con la Obra Pública. El 15% atiende actividades de tipo administrativo y las actividades de apoyo jurídico e informático son atendidas por un 5% respectivamente.

El incremento de personal a consecuencia de la creación las nuevas EFS fue variable, y se encuentra relacionado con las disposiciones legales emitidas en cada caso, presentándose situaciones como el caso de Sonora donde se incrementó en un 35% o el de Puebla donde no llegó al 1%, en todos se dieron las reubicaciones de personal, principalmente motivado por la reestructuración orgánica, como en los casos de Guanajuato y Tabasco, donde se conservó la misma plantilla de personal.

En cuanto a la función de control interno, en el caso de Puebla señalan la existencia de un área que desarrolla funciones de Contraloría o Auditoría Interna, que realiza la evaluación de manera mensual, las EFS de Guanajuato y Sonora son revisados por la Contraloría Interna de sus respectivos Congresos, con una periodicidad trimestral

El sistema de indicadores utilizado para la evaluación de las EFS, es el desarrollado por cada uno de ellos, en el caso de Sonora, se busca complementarlo con la Guía de Evaluación del Desempeño de EFS, emitida por la OLACEFS.

Este es un aspecto de suma importancia considerando que una de las principales razones por las cuales estos son creados, obedece a que la gestión pública debe ser sujeta a una evaluación periódica y en consecuencia, las EFS deben servir de modelo; en este sentido, dándose la necesidad de que puedan demostrar su efectividad, eficiencia y eficacia. El establecimiento de Sistemas de Evaluación del Desempeño con apoyo en las Tecnologías de la Información se constituye en herramientas de la Rendición de Cuentas que en la actualidad promueve el sector gubernamental para la toma de decisiones.

Luego de poco más de 5 años en que se inició la operación de las nuevas EFS en nuestro país, se hace necesario realizar una medición y evaluación del impacto de la fiscalización superior en los ahorros y en el buen uso de los recursos públicos; la relación entre resultados obtenidos y recursos empleados, el cumplimiento de las normas aplicables, la coherencia entre los medios empleados y los objetivos fijados, en términos generales, el impacto económico y social de la función de las EFS, esta es una inquietud a nivel internacional.

Es de llamar la atención en hecho de que conforme a las respuestas obtenidas, en cada una de las cuatro EFS, cuentan con un área responsable de la Planeación Institucional, la Mejora Continua, el Control Interno y de Tecnologías de la Información, de igual forma se destaca que entre las alternativas de mayor viabilidad planteadas para compartir experiencias y lograr un homogéneo desarrollo de las EFS, propongan como medios: la capacitación y Foros temáticos por región, la

especialización y profesionalización, mediante el intercambio y estancia del personal, al igual que las comisiones técnicas de estudio, así como la posibilidad de llevar a la práctica la auditoría de pares, la utilización de los recursos de la tecnología de la información y comunicación para compartir las mejores prácticas existentes a nivel nacional e internacional, con el apoyo de las instituciones académicas. La certificación de los procesos medulares, como la recepción de informes de Cuenta Pública y los relacionados con su fiscalización, bajo la norma ISO 9001 es una de las estrategias utilizadas para ganar confianza y credibilidad de la ciudadanía, a efectos de desterrar opiniones adversas, incluso de los propios legisladores.

Muchas de las soluciones a la problemática que enfrentan las EFS, están al interior de las mismas: En el lema de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) «Experientia mutua omnibus prodest», (la experiencia mutua beneficia a todos), se encuentra el llamado a la sinergia en beneficio de la sociedad, ese debiera ser el camino a seguir en este país, donde se observa distintos grados de avance de las EFS.

Como producto de las nuevas reglas en el ámbito electoral, la ciudadanía ha atestiguado diversos casos donde la alternancia política genera nuevos mecanismos de rendición de cuentas sin embargo, como señala (Ugalde, 2004) los hechos ocurridos en años recientes muestran que la pluralidad y la alternancia política no son condiciones suficientes para contar con gobiernos eficaces. En México, las reformas constitucionales relacionadas con el ejercicio transparente del poder, dieron origen a las EFS. Lo que las organizaciones persiguen y lo que efectivamente consiguen, encuentran con frecuencia obstáculos que de una u otra forma impiden o entorpecen la realización de las tareas requeridas. Las causales se clasifican en diversos déficits relacionados con: Leyes, reglas, normas; relaciones interinstitucionales; estructura organizacional interna y distribución de funciones; capacidad financiera y física de las agencias ejecutoras; políticas de personal y sistema de recompensas; capacidad individual de los participantes en las agencias involucradas. Lo anterior sucede en las EFS y el contenido de la cita de la "Declaración de Puebla" emitida en el marco de la VIII Asamblea General Ordinaria de ASOFIS, que se transcribe a continuación, así lo confirma y muestra las debilidades que como organizaciones tienen las EFS, y a su vez representa el inicio de su solución, al reconocerse la existencia de toda la problemática: *"Existe un gran número de aspectos que condicionan el fortalecimiento de las EFS (jurídicos, financieros, técnicos, organizativos, etc.), en un escenario además en que se observa una heterogeneidad en las capacidades, marco jurídico, cobertura de revisión, etc., de estos órganos entre las distintas entidades federativas. Una tarea conjunta a futuro, es cómo lograr en lo fundamental estos aspectos, para impulsar el desarrollo del sistema nacional de fiscalización superior".*³

Todo lo anterior nos da una idea de los nuevos retos que las EFS deben afrontar y el rol que deben desarrollar. En efecto,

³ ASOFIS: "Declaración de Puebla", VIII Asamblea General Ordinaria; 7 de octubre de 2005. <http://www.asofis.org.mx/novedades/Declaracion%20de%20Puebla2005.pdf>

se reconoce la heterogeneidad de capacidades y a su vez la enorme oportunidad para alinear objetivos y trabajar unidos.

Las EFS deben usar de manera creativa las nuevas herramientas administrativas y tecnológicas, que le permitan atender a sus proveedores de insumos (entes fiscalizables-cuenta pública) elevar la calidad de sus procesos (auditorías) y productos finales (informes); su población objetivo (ciudadanos, diputados y entes fiscalizables).

En este sentido es de resaltar la Propuesta Estratégica 4 de la Meta Estratégica 2, y la Propuesta Estratégica 2 de la Meta Estratégica 3, que la propia INTOSAI establece en su Plan Estratégico 2005-2010 y se presentan a continuación: *“Alentar la cooperación, la colaboración y la mejoría continuada en las EFS, a través del proceso de compartir conocimientos, incluidas las evaluaciones comparativas, los estudios sobre mejores Prácticas y la investigación sobre temas de interés y preocupación mutuos”. “Crear competencias (aptitudes) y capacidades profesionales en las EFS mediante la formación, la asistencia técnica y otras actividades de desarrollo”*⁴

El desarrollo del personal y, las revisiones paritarias de las EFS, para su mejor desempeño son tópicos implícitos en estas propuestas estratégicas; todo lo anterior guarda congruencia con lo señalado en el punto número 1 del artículo 15 de la “Declaración de Lima”⁵, cuando el enfoque utilizado es con referencia al ámbito internacional, reconoce la ventaja del intercambio de experiencias, al señalar: *“El cumplimiento de las funciones de las Entidades Fiscalizadoras Superiores se favorece eficazmente mediante el intercambio internacional de ideas y experiencias dentro de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores.”*⁶

Como parte de la consolidación institucional, las EFS deben promover la práctica de la Auditoría al Desempeño, que debe ser comprendida cada día más y entendida por quienes deben impulsar el fortalecimiento de las EFS en México: los legisladores; al menos en el ámbito federal, se pueden observar algunos indicios de su comprensión.

En el Foro “La Fiscalización Superior en México: Retos y Perspectivas”⁷ celebrada el 3 de marzo de 2006 en la Cd. de

⁴ INTOSAI: “Plan Estratégico 2005-2010”, Organización Internacional de Organismos Superiores de Auditoría p. 3 http://www.intosai.org/Level6/StrategiPlan_Januar_2005/STPI_WebFin_S.pdf

⁵ La Declaración de Lima representa la disposición máxima en la fiscalización mundial, ESTE documento se contienen los principios internacionales que guían la actividad de las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) de cada país; su propósito esencial es la defensa de la independencia del ente auditor en la Administración Pública, partiendo de que las auditorías practicadas por las EFS son técnicamente más sólidas y confiables, al aplicar estándares profesionales de auditoría.

⁶ INTOSAI: “Declaración de Lima”. Organización Internacional de Organismos Superiores de Auditoría; http://www.intosai.org/Level2/2_LIMADs.html

⁷ Para conocer a mayor de talle consultar el Informe ejecutivo del Foro de Fiscalización “La Fiscalización Superior en México: Retos y Perspectivas”, disponible en http://www.auditoriazac.gob.mx/Foro_Fiscaliza.php

Zacatecas, la conclusión final de la mesa 3 “Auditoría al Desempeño”, consiste en promover al interior de la ASOFIS, un Comité de trabajo que coordine e involucre a todos los Organismos Superiores de Fiscalización para compartir experiencias en la materia, así como también desarrollar criterios, normas o metodologías tipo, que auxilien al cumplimiento de su funciones; de acuerdo a lo observado, la causa obedece a que actualmente, la Auditoría al Desempeño se entiende de muchas maneras y en consecuencia falta uniformidad de criterio, ¿Será acaso que en la búsqueda de la eficiencia, eficacia y economía se está construyendo una Torre de Babel en la búsqueda de un tipo de auditoría que vaya más allá de la simple comprobación y registro del egreso?

En sus respuestas las EFS reconocen que se encuentran desarrollando las habilidades en cuanto a la práctica de este tipo de auditoría, así como la necesidad de unificar criterios. Considerando igual forma que el rol que les corresponde en el ámbito gubernamental se precisa en las siguientes tareas: a) Fomentar la Cultura de Rendición de Cuentas, b) Promover la Mejora de la Gestión Pública, c) Inhibir actos de Corrupción, d) Castigar actos ilícitos de Servidores Públicos, e) Combatir actos de Corrupción, f) Promover la Transparencia, g) Garantizar la Transparencia, h) Coadyuvar con la Democracia.

De alguna forma todo lo anterior puede resumirse en lo que se conoce como la Cultura de la Rendición de Cuentas, (Salcedo, 2006) misma que puede darse siempre que se cumplan las siguientes condiciones: a) Un sistema jurídico que haga exigible la rendición de cuentas y su Fiscalización oportuna, b) Un sistema administrativo con la preparación adecuada para rendir cuentas conforme a los plazos y exigencias de carácter legislativo y exigencia popular, c) Un sistema social efectivamente preparado para comprender e interpretar los informes que se rinden y para actuar en consecuencia, d) Un sistema cultural y educativo donde los asuntos públicos sean del interés común; donde lo público se publica, se transparenta; se estudia en todos los niveles sociales y se aprende a discernir sobre la formulación de políticas públicas, sobre su implementación, sobre su ejecución, su evaluación y su fiscalización para conformar con todo ello el sentir de la voluntad popular, e) Un sistema ético donde se sancione la deshonestidad y la incompetencia; donde los asuntos públicos atraigan a los mejores hombres de la sociedad porque se honra a los honestos y competentes, f) Un sistema de fiscalización integral que evite, en lo posible, las desviaciones, las deshonestidades y la incompetencia inhiba cualquier acto de corrupción o de ineficiencia.

Conforme a lo anteriormente planteado, comparando las respuestas de los EFS que atendieron el cuestionario para la investigación, estos pueden ubicarse en las etapas que se muestran en la Tabla II.

Esperamos que en un mediano plazo esta problemática no exista, al contar con EFS que se ubiquen fuera del ámbito del Poder Legislativo, como sucede en algunos países europeos como Francia, Italia e Irlanda, aunque la tendencia es ser absolutamente independientes de los poderes de Gobierno como son los casos de la República Checa, República Eslovaca, Colombia, Chile, Ecuador, Filipinas, Nicaragua y Perú.

TABLA II
ADMINISTRACIÓN DEL CAMBIO ORGANIZACIONAL

VISIÓN	Objetivos Estratégicos	Estrategias	PLAN DE ACCIÓN	Comunicaciones	Recursos	Competencias	Incentivos	ÉXITO
VISIÓN	Objetivos Estratégicos	Estrategias	PLAN DE ACCIÓN	Comunicaciones	Recursos	Competencias	Incentivos	DESORIENTACIÓN
VISIÓN	Objetivos Estratégicos	Estrategias	PLAN DE ACCIÓN	Comunicaciones	Recursos	Competencias	Incentivos	PARTIDA FALSA
VISIÓN	Objetivos Estratégicos	Estrategias	PLAN DE ACCIÓN	Comunicaciones	Recursos	Competencias	Incentivos	CONFUSIÓN
VISIÓN	Objetivos Estratégicos	Estrategias	PLAN DE ACCIÓN	Comunicaciones	Recursos	Competencias	Incentivos	DESCOORDINACIÓN
VISIÓN	Objetivos Estratégicos	Estrategias	PLAN DE ACCIÓN	Comunicaciones	Recursos	Competencias	Incentivos	DESCONFIANZA
VISIÓN	Objetivos Estratégicos	Estrategias	PLAN DE ACCIÓN	Comunicaciones	Recursos	Competencias	Incentivos	FRUSTRACIÓN
VISIÓN	Objetivos Estratégicos	Estrategias	PLAN DE ACCIÓN	Comunicaciones	Recursos	Competencias	Incentivos	ANSIEDAD
VISIÓN	Objetivos Estratégicos	Estrategias	PLAN DE ACCIÓN	Comunicaciones	Recursos	Competencias	Incentivos	RESISTENCIA

Fuente: Tomado en Rodríguez Mansilla. *diario, Diagnóstico organizacional*, Ediciones univ. Católica de Chile, sexta edición, Editorial Alfaomega. México 2005 p.194.

Conclusiones.

La Fiscalización Superior y la Rendición de Cuentas, son en la actualidad temas centrales de la agenda gubernamental: Mucho tiempo tuvo que pasar para llegar a este punto; sin embargo se deben seguir abriendo caminos. Recuperar la confianza ciudadana es el mayor reto al que se enfrentan las Entidades de Fiscalización Superior.

Resulta paradójico que instancias que deben coadyuvar en promover la transparencia y la cultura de la rendición de cuentas, en el alcance de sus actividades no colaboren en estas investigaciones. No obstante lo anterior, se considera que los resultados obtenidos reflejan en gran medida la situación de las EFS en nuestro país.

Las EFS juegan un importante papel en la estabilidad política del país, en conjunto con los Institutos o Comisiones de Acceso a la Información Pública, son instituciones básicas en el avance democrático. Deben en consecuencia desarrollar y/o fortalecer sus capacidades institucionales para la mejora de su propio desempeño, presente y futuro.

La necesidad actual es la de evaluar el desempeño, que en la gestión pública implica monitoreo permanente del desarrollo de los programas y sus resultados en relación a las metas establecidas, mediante indicadores que miden principalmente aspectos de eficiencia, eficacia, impacto y calidad.

La Nueva Gestión Pública es la corriente teórica que influyó directamente en la creación de las nuevas instituciones que promueven la cultura de rendición de cuentas, la transparencia y el combate a la corrupción en los regímenes democráticos. Los hechos demuestran que la pluralidad de la conformación de las legislaturas locales, tienen un peso decisivo en el tipo de atribuciones y grado de autonomía que se le otorgan.

Producto de la influencia de la Nueva Gestión Pública, se confirma que la práctica de la Planeación Estratégica en combinación con técnicas y estrategias gerenciales, han permitido los procesos de transición de las extintas Contadurías Mayor de Hacienda, de Glosa, etc., en las nuevas EFS, promoviendo su desarrollo institucional y dando el sustento para su consolidación.

Deben alinearse los esfuerzos de los órganos de control en general, esto es las EFS y las Contralorías Internas tanto del ámbito federal como estatales: a) La construcción del Sistema Nacional de Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior, (con la participación de las EFS y las Contralorías Estatales que facilite la armonización contable en los tres órdenes de

gobierno), b) El fortalecimiento de las capacidades institucionales (EFS y Contralorías para el efectivo cumplimiento de su misión), c) La Auditoría al Desempeño como Herramienta de fiscalización básica (bajo una definición, alcance y metodología homologada).

Entre mayores y mejores capacidades institucionales tenga la EFS de una entidad federativa, mejores resultados entregará ante el compromiso social de promoción de la mejora en la gestión pública, la transparencia, el fomento de la cultura de rendición de cuentas y el combate a la corrupción.

Al respecto se presentan las siguientes recomendaciones: a) Promover la práctica de la Auditoría al Desempeño en todos los EFS del país, mediante la difusión de una metodología uniforme en base a la utilizada por la Auditoría Superior de la Federación y en su caso complementarse con las mejores prácticas y las particularidades del EFS de cada entidad federativa, b) Realización de la Encuesta de Opinión sobre los avances de la Fiscalización Superior en cada uno de los estados del país. A poco más de cuatro años de existencia de las primeras EFS, se hace necesario contar con la retroalimentación de la sociedad, c) Bajo el liderazgo de la Auditoría Superior de la Federación, conformar dentro de la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental A.C (ASOFIS) una Comisión Técnica para la elaboración de los estudios relacionados con la revisión paritaria (peer review), como alternativa para evaluar y mejorar el desempeño institucional de las EFS, d) Promover acciones relacionados con el establecimiento de un Sistema Nacional de Fiscalización Superior, coordinando acciones de los Órganos Internos de Control y de los Entes de Fiscalización Superior, a través de las organizaciones que las agrupan: la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental A.C. (ASOFIS) y de la Comisión Permanente

de Contralores Estados-Federación (CPCEF), e) Llevar la difusión de la cultura de la rendición de cuentas, la transparencia y la fiscalización superior, a las nuevas generaciones, promoviendo el estudio de estos temas así como de la contabilidad, auditoría y fiscalización gubernamentales, como parte de los programas de estudio a nivel licenciatura y de posgrado, así como celebrando foros con universitarios en esta materia.

Es necesario replantear la coordinación del Poder Legislativo con las entidades de fiscalización superior. En el marco de esa coordinación, es posible encontrar formas novedosas y eficaces de rendición de cuentas que vayan más allá de la tradicional divulgación de denuncias desde el espacio legislativo.

El tema de las EFS es vasto, de tal forma que pueden explorarse futuras líneas de investigación. así tenemos que

entre los aspectos a considerar se tienen los siguientes: a) El proceso de cambio en los EFS, b) La evaluación de su cultura organizacional, c) La implementación del Servicio Civil o Profesional de Carrera, d) El proceso de Planeación Estratégica, que como se observó es una de las herramientas de mayor aplicación, e) La evaluación de las capacidades institucionales que con seguridad en el futuro le servirán como indicador para acceder a mayores recursos para la fiscalización de programas federales que convengan con la Auditoría Superior de la Federación, f) La certificación de procesos bajo la norma ISO 9001-2000 como alternativa para ganar confianza y credibilidad de la sociedad, g) La formación del Capital Humano, cuyos resultados podrían ser interesantes ya que pueden explicar la generación del conocimiento en la organización, h) El Estudio de la Rendición de Cuentas, la Transparencia como política pública es otra de las áreas de desarrollo.

REFERENCIAS

Ackerman, J. (2004). Sinergia estado-sociedad en pro de la rendición de cuentas: Lecciones para el banco mundial. Documento de trabajo No. 31. Banco Interamericano de Reconstrucción y Desarrollo/Banco Mundial, Washington, D.C.

———. Estructura institucional para la rendición de cuentas: Lecciones internacionales y reformas futuras. Serie cultura de rendición de cuentas No. 9, auditoría superior de la federación, México.

Asofis. Declaración de Puebla. VIII asamblea general ordinaria. Recuperado el 7 de octubre de 2005, de <http://www.asofis.org.mx/novedades/Declaracion%20de%20Puebla2005.pdf>

Auditoría superior del estado de Zacatecas. Informe ejecutivo del Foro de Fiscalización: La fiscalización superior en México: Retos y perspectivas. Recuperado, de http://www.auditoriazac.gob.mx/Foro_Fiscaliza.php

Campero C. G. Marco histórico y teórico de la gerencia pública. Ponencia del XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma de Estado y de la Administración Pública; ciudad de Guatemala 7-10 de noviembre.

Castañeda de la Torre. (2004). Metodología de la Investigación. México: Mc Graw Hill.

Comisión de vigilancia de la auditoría superior de la federación. Unidad de evaluación y control, fiscalización superior comparada. Biblioteca de fiscalización superior, tomo I, Pág. 21.

Crozier, M. La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública, en reforma y democracia. Venezuela. CLAD No. 7 enero.

Fabra Vallés, Juan Manuel. Alocución con motivo de la Ceremonia de entrega del «V Premio Auditoría Pública» en su carácter de Presidente del Tribunal de Cuentas Europeo. Recuperado el 20 Febrero 2003, de http://www.eca.europa.eu/press/speeches/docs/2003/sevilla_20-02-2003es.pdf

Fleury, S. Reforma del estado. Banco Interamericano de Desarrollo INDES. Recuperado en diciembre 2000, de www.top.org.ar/Documentos/FLEURY%20Sonia%20del%20estado.pdf

Flores A, Ma. de Lourdes. (2003). Reforma del estado y reforma administrativa. Cámara de Diputados, LVII Legislatura.

González de Aragón, A. Mensaje en el foro nacional "La fiscalización superior en México: Retos y perspectiva. Recuperado de <http://www.asf.gob.mx/prensa/Msg030306.pdf>

Gutman, D. De gobierno a gobernanza: La nueva ideología de la rendición de cuentas, sus conflictos, sus defectos y sus características. Gestión y política pública. Volumen XIII, Número 1, 1er. Semestre.

Hernández S. (2002). Metodología de la investigación. (3ra. ed.). México: Mc Graw Hill.

INTOSAI. Plan estratégico 2005-2010, Organización Internacional de Organismos Superiores de auditoría. Recuperado de [http://www.intosai.org/Level6/StrategiPlan Januar 2005/STPI WebFin S.pdf](http://www.intosai.org/Level6/StrategiPlan%20Januar%202005/STPI%20WebFin%20S.pdf)

———. Declaración de Lima. Recuperado de http://www.intosai.org/1_defaus.html

Monge G. G. Rendición de cuentas intraestatal y democracia. Documento de trabajo. PROCESOS. San José de Costa Rica.

Nieto C. S. Rendición de cuentas y transparencia en los gobiernos locales. Recuperado de <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1784/9.pdf>

Olias de Lima, B. (Coord.) (2001). La nueva gestión pública. Madrid: Prentice Hall. Pearson Educación, S.A.

Oszlak, O. y Orellana, E. El análisis de la capacidad institucional, aplicación de la metodología SADCI. Recuperado de [http://200.80.149.114/ecgp/Fuilitext/000000/OSZLAK,%20Oscar%20y%20ORELLANA,%20Edgardo%20-%20El%20análisis%20de%20la%20capacidad%20institucional.pdf?](http://200.80.149.114/ecgp/Fuilitext/000000/OSZLAK,%20Oscar%20y%20ORELLANA,%20Edgardo%20-%20El%20análisis%20de%20la%20capacidad%20institucional.pdf)

Pardo, M. del Carmen. El servicio civil de carrera para un mejor desempeño de la gestión pública. Segundo certamen nacional de ensayo sobre fiscalización superior y rendición de cuentas.

Revista Proceso. (2006, 4 de junio). Reunión de conclusiones y recomendaciones del informe del resultado de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública 2004. No. 1544.

Ramió, C. y Salvador, M. Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina CIDOB 2005. Recuperado el 24 de noviembre de 2005, de www.cidob.org/.../libros/interrogar_la_actualidad/instituciones_y_nueva_gestion_publica_en_america_latina -

Ramírez Sozaya, J. M. La rendición de cuentas en la transición democrática. Recuperado de <http://www.inep.org/content/view/228/100/>

Rodríguez Mansilla, D. (2005). Diagnóstico organizacional. (6ta. ed.). Ediciones Univ. Católica de Chile. México: Alfaomega, grupo editor.