

LA TRANSFORMACIÓN DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN EN TRIBUNAL DE CUENTAS: EL CASO DE MÉXICO

TRANSFORMATION OF THE SUPERIOR AUDIT OFFICE OF THE FEDERATION INTO A COURT OF AUDITORS: THE CASE OF MEXICO

RICARDO UVALLE BERRONES
Universidad Nacional Autónoma de México
ricardo_uvalle@yahoo.com.mx

RESUMEN

Este artículo analiza la importancia de que la Auditoría Superior de la Federación en México sea transformada en un Tribunal de Cuentas. Se sostiene que, de esta forma, se constituiría en un órgano independiente y autónomo con capacidad de cumplir con mayor vigor constitucional y legal los cometidos que tiene en materia de rendición de cuentas, la cual conjuga revisión, fiscalización, vigilancia y evaluación de los fondos públicos federales. De otro modo, la Auditoría Superior de la Federación continuará como órgano subordinado a la Cámara de Diputados, carente de facultades jurisdiccionales para sancionar faltas u observaciones que provocan conductas delictivas de los servidores públicos, con lo cual sus tareas son limitadas y sin efectos vinculatorios. En este sentido, no contribuye de modo riguroso a mejorar la calidad institucional de la democracia mexicana.

Palabras clave: Auditoría, Autonomía, Rendición de cuentas horizontal, México.

ABSTRACT

This article analyzes the importance of the transformation of Mexico's Superior Audit Office of the Federation into a Court of Auditors. It argues that this would make it an independent and autonomous body, with greater constitutional and legal force to fulfill its responsibilities as regards accountability, which it combines with the review, control, monitoring and evaluation of federal public funds. Otherwise, the Superior Audit Office of the Federation will continue to be a body subordinate to the Chamber of Deputies, lacking the jurisdictional powers to sanction irregularities or observations that give rise to criminal conduct on the part of public servants, with the result that its work is limited and without binding effects. In this sense, it does not make a rigorous contribution to improving the institutional quality of Mexican democracy.

Keywords: Auditing, Autonomy, Horizontal accountability, Mexico.

INTRODUCCIÓN

México se encuentra en una fase en la cual la democracia política aún no se consolida como forma de gobierno que articule tanto lo normativo como lo fáctico en materia de resultados institucionales que correspondan con plenitud al estado de derecho. Las instituciones democráticas del país avanzan en su desempeño, pero aún prevalecen vestigios del poder vertical en la cosmovisión del antiguo régimen político (1917-2000), en el cual se diseñan los candados que evitan la independencia y autonomía de órganos como el encargado de fiscalizar las cuentas públicas. En este caso existen relaciones de protección que la clase política adopta para disminuir la velocidad del cambio democrático, al no reconocer que la eficacia del órgano fiscalizador depende en buena medida que no tenga carácter subordinado. México requiere que la institución vinculada a la rendición de cuentas horizontal, Auditoría Superior de la Federación, cumpla sus responsabilidades con autonomía e independencia acendradas y no como órgano dependiente de la Cámara de Diputados.

Por tanto, es fundamental que la Auditoría Superior de la Federación se transforme en un tribunal de cuentas para que sea un órgano del Estado mexicano con autonomía e independencia consolidadas, para que la rendición de cuentas horizontal sea más vigorosa y eficaz. Se trata en este caso, de un cambio institucional que en México es necesario para fortalecer el vigor de la democracia política, en momentos que el país reclama mayor claridad sobre lo que realizan las autoridades públicas con apego a la transparencia y el principio de responsabilidad. En tanto la Auditoría Superior de la Federación continúe como órgano con jurisdicción limitada, no será factible que acredite su autonomía de independencia como órgano de Estado. En consecuencia, no será un órgano de Estado en sentido amplio con atribuciones y personalidad jurídica, sino instancia adscrita y subordinada al juego político-partidista que se desarrolla en la Cámara de Diputados. En estas condiciones, la democracia mexicana estará incompleta para que la rendición de cuentas horizontal, que tiene como premisa la responsabilidad de los servidores públicos en el ejercicio del cargo público, sea fortalecida aún más en términos de informar, justificar y en su caso sancionarlos, cuando incumplen la agenda de compromisos que tienen la obligación de acreditar con apego a la legalidad, el ejercicio honrado y efectivo de los recursos que aplican, así como la eficacia en el logro de los objetivos y metas de las políticas públicas. Las cuentas del Estado, en este sentido, deben ser objeto de vigilancia más imperativa, para que los representantes de los ciudadanos que son los diputados, las revisen y en su caso las aprueben, para dar paso a la máxima de que el poder controla al poder, en cuanto requisito irrenunciable de la vida democrática.

En las condiciones actuales, el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación, aunque importante y necesario para la vida de México, tiene alcance restringido por carecer de jurisdicción más amplia para concretar actos materiales de derecho con la vigencia de incentivos positivos y negativos que le permitan inspeccionar, evaluar y sancionar las cuentas del poder público, para evitar la corrupción y la impunidad, así como ejercer una fiscalización más compulsiva sobre lo que realizan los servidores públicos de las agencias y organismos del Estado mexicano. Si la Auditoría no es transformada en un tribunal de cuentas, su desempeño, limitado por el diseño institucional que la formaliza, será uno de los pendientes más importante de la vida nacional a resolver para que sea más creíble la lógica de pesos y contrapesos.

La transformación de la Auditoría Superior de la Federación en un tribunal de cuentas es imperativa para que el ejercicio del gobierno esté mejor vigilado con incentivos y sanciones más efectivos, a fin de que la rendición de cuentas horizontal sea un pilar clave en los procesos de la vida democrática de México.

El diseño actual de la Auditoría Superior de la Federación no favorece que sus tareas y responsabilidades hagan más efectiva la rendición de cuentas horizontal, dado que su estatus de órgano con autonomía técnica y de gestión es insuficiente para superar el juego partidista de las fracciones parlamentarias interesadas en que su desempeño sea de alcance medio, es decir, únicamente elaborar observaciones a las fallas de la gestión gubernamental, sin que se incida en las consecuencias relacionadas con el incumplimiento de las normas jurídicas, cuando se exige la aplicación de sanciones y castigos que valoran conductas dañinas a la vida pública.

En este caso, las omisiones, la falta de responsabilidad o el daño a las finanzas públicas son faltas de mayor envergadura, debido a los costos que se generan en perjuicio de la sociedad, al implementar políticas públicas que no cumplen su finalidad. De igual modo, cuando se incurre en faltas que conciernen al quebranto patrimonial del Estado, debe solicitar la intervención de la Fiscalía General de la República.

El objetivo del presente trabajo consiste en analizar, fundamentar y proponer que la Auditoría Superior de la Federación sea transformada en un tribunal de cuentas. Ello, con objeto de que su desempeño institucional tenga los atributos de autonomía e independencia que son propios de los órganos con personalidad jurídica, sustentada en una jurisdicción vigorosa que la proteja del golpeteo político-partidista de la Cámara de Diputados. En la actualidad, el trabajo que efectúa tiene que ser aprobado por las diversas fracciones parlamentarias de la Cámara de Diputados, la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, así como por el pleno de los Diputados, con lo cual se corrobora que es un órgano sujeto al juego político. En cuanto a la integración de los expedientes que refieren a faltas o delitos graves por parte de los servidores públicos, carece de facultades y decisiones vinculantes para sancionarlos más allá de suspensiones o multas formalizadas en el actual diseño institucional.

La pregunta central de investigación es: ¿en qué medida se limita la efectividad jurisdiccional de la Auditoría Superior de la Federación en un ambiente político que, desde su diseño institucional, no le confiere potestad para que se asuma como un organismo dotado de autonomía e independencia para situarse más allá del juego político-partidista que, sin duda, incide en el cumplimiento de sus deberes y responsabilidades?

La hipótesis del trabajo consiste que en tanto la Auditoría Superior de la Federación no sea transformada mediante una reforma constitucional en un órgano con autonomía e independencia plenas a la manera de un tribunal de cuentas, el ejercicio de la rendición de cuentas horizontal no tendrá una jurisdicción robustecida para hacer efectiva las decisiones vinculantes que son fundamentales para que la democracia sea fortalecida con un diseño institucional que permita hacer más eficaz el control del poder en el Estado mexicano.

Para fines metodológicos, conviene destacar que la elaboración del presente trabajo tiene como eje de análisis y explicación el diseño institucional de la Auditoría Superior de la Federación, dado que la erige en órgano dotado con autonomía técnica y de gestión. El diseño institucional es la clave para identificar que las bases fundacionales (artículo 79 constitucional) y normativas (México 2016) son el origen que limita la jurisdicción vigorosa de la propia Auditoría.

Esto significa que la fortaleza o debilidad de las instituciones tiene su fundamento en el diseño que se adopta por los actores interesados en el perfil que habrán de tener los organismos políticos y administrativos del Estado. El diseño institucional es la clave para determinar el sentido y alcance de las instituciones con base en valores, acuerdos, negociaciones, intereses y motivaciones de los actores que deciden la organización, estructura, funcionamiento, objetivos y metas, así como la autonomía e independencia de estas.

El diseño institucional tiene carácter intencional, teleológico y planificado. Es la expresión de voluntades y conductas de actores interesados en la vida de las instituciones, con el fin de orientar el alcance y sentido de su eficacia a partir de dos caminos: la vigencia de una autonomía restringida o la adopción de un sistema de jurisdicción que sustente las actividades y responsabilidades a cumplir con órganos diferenciados y especializados, dotados de autonomía e independencia.

Para fines de exposición, el trabajo se organiza en los apartados siguientes: 1) Contexto estatal; 2) Rendición de cuentas; 3) Rendición de cuentas en México; 4) Relación de conflicto; y 5) Conclusión.

CONTEXTO ESTATAL

La vida del Estado contemporáneo se desenvuelve en estructuras de poder que regulan su funcionamiento con apego a la constitucionalidad y legalidad, atributos irrenunciables que dan vida a su razón de ser. El Estado es una institución que se asume como la forma de poder que tiene no solo atribuciones y poderes, sino que es objeto de vigilancia y controles que responden a su naturaleza coercitiva. El Estado, como la suma de poderes que funciona en la lógica del poder, despliega actividades diversas que testimonian que tiene a su cargo cometidos que lo hacen distinto a los poderes no estatales. Estos tienen actividad y presencia en la sociedad, interactúan con el Estado, pero están sometidos a su potestad como poder supremo.

El Estado es un poder orientado a dirigir, coordinar e implementar políticas públicas que tienen aplicación en diversos ámbitos de institucionalidad. El Estado se asume como la organización política de la sociedad y su diseño institucional se entrelaza con funciones, atribuciones y responsabilidades que se ejercen en el entramado de cómo se organiza y ejerce el poder. Por tanto, es fundamental que el Estado, para ventaja colectiva de la sociedad, no sea un poder arbitrario ni generador de riesgos que desemboque en peligros para el goce de las libertades civiles y políticas, así como la vigencia plena de los derechos de propiedad.

La vida del Estado se relaciona con la vida de la sociedad de manera ininterrumpida, dado que protege su anatomía y fisiología para que viva como un cuerpo activo y productivo. Esto significa que los rumbos que adopta en la vida pública no son distantes, sino que responden a

los valores de unidad, identidad y centralidad necesarias para asegurar su coherencia institucional como un sistema de poder que racionaliza su ejercicio y aplica frenos para no incurrir en riesgos para la vida en común.

El Estado es una institución que responde al imperativo de conservación para asegurar el mejor desarrollo de la sociedad. En consecuencia, el Estado puede valorarse como una obra de arte, dado que es creado como entidad artificial encaminada a cumplir tareas de gobierno y administración pública. Esta característica del Estado moderno significa que su diseño responde a los fines y alcances del poder, a fin de favorecer que su organización y estructura sean articulados sobre la base de diferenciar los órganos que lo constituyen y que se encargan de su operación, así como por la necesidad de que las esferas privada y pública no se difuminen, sino que las actividades interactúen y complementen mediante políticas públicas. En este caso, la frontera de los ámbitos privado y público que caracterizan a las comunidades civiles y políticas en el mundo moderno, no deben traslaparse ni confundirse, sino tener identidad propia, así como roles diáfanos en favor de la vida democrática. El Estado en la visión de la sociedad abierta y liberal, continúa siendo el rector de la vida comunitaria y como estado de derecho, se rige por valores, normas, reglas y procedimientos que responden a lo que la sociedad proclama como un sistema de convivencia pacífica y republicana.

El estado de derecho, por tanto, asume el rol complejo que le corresponde en razón de valores –interés público, interés común, interés general e interés comunitario– mismos que lo caracterizan para salvaguardar el sistema de instituciones que produce y reproduce con los órganos de gobierno. El estado de derecho está diseñado con las aportaciones del constitucionalismo, las normas positivas, así como la red de atribuciones que cumple a través del sistema de órganos que lo integran como un poder legal y legítimo.

El estado de derecho es el arquetipo del poder más desarrollado que tiene como pilares el liberalismo, la democracia y el republicanismo (O'Donnell 2001). El liberalismo es la doctrina que da lugar a la institucionalidad de las libertades civiles y políticas para proteger a las personas del Estado, con apego a derechos y obligaciones que son universales. La democracia es la forma de gobierno cuyas reglas de aplicación tienen como objetivo llevar a cabo el control del poder, a partir de elecciones periódicas y la ejecución de los procesos de vigilancia que racionalizan tanto la gobernación como la administración del poder. El republicanismo es un sistema que organiza el poder del Estado en la cual los ciudadanos a través de autoridades representativas deciden las reglas del juego para que la organización y el ejercicio del poder permitan la convivencia de los opuestos con procesos de gobierno regidos por el consenso y la legitimidad. Por tanto, el estado de derecho tiene en su naturaleza, el sistema de controles que evitan sea un poder de riesgo para la vida ciudadana, la sociedad civil, los mercados y las organizaciones sociales. Es un sistema de poder que tiene controles para evitar abusos, irresponsabilidades, ilegalidades o vacíos de autoridad. Es un sistema en el cual el poder controla al poder,

El control del poder es una visión del *demos*, es decir, de los ciudadanos organizados en la sociedad civil, alude a condiciones de vida en las cuales los gobernantes no tienen la facultad para erosionar el poder del Estado ni dirigirlo de acuerdo a valores y prácticas contrarias a su razón de ser como el abuso, la ilegalidad y la obstrucción de las libertades de las personas y los ciudadanos. El

poder del Estado se forma en su relación con la sociedad, se institucionaliza a través de reglas escritas y se consolida con su ejercicio prudente (Uvalle 2017: 224).

El poder del Estado sin alusión a reglas de contención, vigilancia y regulación implica coerción, violencia organizada y ejercicio de la coacción física que, sin límites claros, son un riesgo para las libertades civiles y políticas. Estos elementos, irrenunciables en su naturaleza, son objeto de racionalidad a través de normas escritas y formales que se cumplen mediante diversos sistemas de jurisdicción que caracterizan a los órganos que lo integran. La racionalidad del estado de derecho es condición fundamental para que diseñe los incentivos positivos y negativos que regulan la vida privada y la vida pública, estructurando los intercambios entre las personas privadas con base en la propiedad, el ejercicio de los derechos de propiedad, la producción y distribución de los bienes y servicios, el cumplimiento de las normas jurídicas y la vigencia de un orden institucional que permita dirimir los conflictos civiles y políticos con certeza institucional¹ que necesitan las personas, las organizaciones y los sistemas de cooperación para su desarrollo con estabilidad y regularidad.

La racionalidad del estado de derecho tiene como fundamento el sentido y objetivo de las constituciones políticas, la aplicación de las normas positivas, así como el cumplimiento de sus responsabilidades mediante órganos especializados, diferenciados y jerárquicamente entrelazados “[...] con prácticas que de modo general llevan a cabo los titulares de los órganos del Estado” (Cossío 2008: 105). De este modo, los fines que postula están sujetos a la racionalidad formal (normas escritas) y la racionalidad material (ejecución de órdenes y mandatos) para generar legalidad, administrativa y judicial.

El Estado democrático de Derecho es una forma de vida institucional que acredita que el desarrollo de la sociedad contemporánea es complejo, interactivo e interdependiente, lo cual exige que su naturaleza estructural, funcional y decisonal tenga materialidad a través de órganos, actividades, funciones, procesos, cuerpos burocráticos y líneas de mando, así como por el cumplimiento de la responsabilidad institucional. La vida del estado de derecho se sustenta en los valores de (libertad, igualdad, rendición de cuentas, transparencia, bienestar, calidad de vida, tolerancia, reciprocidad y autorrealización) que son propios de la sociedad moderna y a la vez influye en la misma produciendo los valores de interés colectivo (pertenencia a lo público, legalidad, convivencia, respeto) que rigen, para fines de gobierno y la convivencia pacífica de los opuestos.

Esto significa que el estado de derecho es la institución más consolidada de la vida contemporánea, considerando el rol que desempeña en las diversas actividades de la vida productiva. En la medida que la sociedad contemporánea es un organismo diferenciado y productivo, se da lugar a la formación, diseño o rediseño de la red de organismos, agencias, políticas y programas gubernamentales que se encargan de asegurar y reproducir las condiciones fundamentales de vida. Esa red se origina en razón de las necesidades materiales de vida que

¹ “El ‘marco institucional’, entendido como el conjunto del sistema de normas, no es fijo, sino que se modifica repetidamente como resultado de los conflictos. Pero esos conflictos siempre se desarrollan en el marco de un sistema de normas que delimita el conjunto factible” (Przeworski 1998: 19).

exigen medidas de gobierno y administración pública, para lo cual es necesario que el Estado² se asuma en la lógica de la gobernanza democrática, como la institución que desarrolla tareas de dirección, coordinación y en particular de colaboración y coproducción de políticas públicas.

La visión contemporánea del estado de derecho es el referente más conspicuo para situar cómo gobierna, en qué medida convoca a los agentes productivos y de qué modo incentiva su participación y deliberación (Riberi 2019: 31) en la vida comunitaria. La instauración y funcionalidad de la gobernanza democrática, es pauta para visualizar que el estado de derecho no es una entidad alejada de la sociedad, sino que la incentiva mediante reglas formales (instituciones) para que desarrolle lo mejor de su capacidad de gobierno. Las reglas formales que el Estado produce y aplica tienen como fin asegurar para beneficio de la vida en sociedad, que la cooperación social se garantice con lo cual es factible superar conflictos, desacuerdos y tensiones con apego a normas abstractas, generales, impersonales y universales que integran el universo constitucional y jurídico del poder estatal.

En este sentido, el estado de derecho para fines de efectividad, refiere a la gobernanza³ como fórmula que estimula mayor interacción con los agentes productivos y sociales, mediante esquemas de colaboración y coproducción de políticas públicas. Desde el esquema de la gobernanza, el estado de derecho en el tiempo del siglo XXI, tiene carácter multifuncional, dado que cumple tareas especializadas que se enlazan con la esfera privada y pública, mismas que son piedra de toque para impulsar la vida productiva con sentido de gobierno y administración pública.

La gobernanza democrática es para el estado de derecho una forma que define el patrón de gobierno que responde a sociedades abiertas y liberales, las cuales proclaman que las instituciones del poder público son accesibles y eficaces para establecer relaciones de interacción, colaboración y corresponsabilidad en términos de política pública. En estas condiciones, la gobernanza es compatible con los valores del estado de derecho, desde el momento en que tiene como punto cardinal del quehacer institucional a personas y grupos que se organizan en calidad de agentes productivos para intervenir en los procesos de intercambio que caracterizan a la economía de mercado y llevar a cabo de manera conjunta, la producción y distribución de los bienes públicos. De este modo, la calidad de la vida pública se potencia porque desde el estado de derecho se autorizan las reglas que hacen posible la coexistencia de la pluralidad (Sartori 2018: 65) y la diversidad que son atributos de las sociedades contemporáneas, con lo cual la sociedad y el mercado son valorados como capacidades que deben aprovecharse para contribuir mediante

² “El Estado tiene dos funciones: Fija y obliga la observancia de las instituciones para reducir los riesgos e incertidumbre derivados de las elecciones económicas de distinta naturaleza; Regula y vigila las áreas del intercambio, en las cuales los riesgos económicos y sociales potenciales son más altos y recurrentes, propiciando que los agentes tomen decisiones sobre la base de expectativas estables. Es decir, los agentes serán más consistentes en sus decisiones, en la medida en que su comportamiento ocurra de acuerdo con las reglas aceptadas por todos los miembros de la sociedad”. (Ayala 1999: 73).

³ “A pesar de que los gestores públicos y los líderes políticos desarrollen las tareas apropiadas de coordinación, guía e integración de redes, los sistemas de gobernanza pudieran fracasar como resultado de las tensiones, problemas y conflictos que pudieran surgir con las organizaciones de la sociedad civil. En este sentido, los errores entre los dirigentes y los principios asociados, así como la gravedad de los conflictos sociales internos que tengan que enfrentar entre ellos, pudieran convertirse en las bases del fracaso de la gobernanza” (Santana 2015: 172).

ejercicios de coproducción de política pública, al diseño e implementación de estrategias de cooperación para mejorar el desempeño de las unidades productivas y sociales.

RENDICIÓN DE CUENTAS

Una faceta central de la democracia contemporánea en el ejercicio de la rendición de cuentas es la visión del régimen político (Brewer-Carías 2019: 186). Este responde a la organización, estructura y funcionamiento de la democracia, dado que se relaciona con la funcionalidad y eficacia del poder. La rendición de cuentas (Peruzzoti 2008) es el conjunto de procedimientos institucionales a través de los cuales el poder es objeto de controles (Valadés 2000: 150).

Los controles del poder democrático son necesarios para evitar su desgaste y lejanía frente a los ciudadanos, así como las inversiones y gastos faraónicos del poder. Un poder responsable tiene como premisa su compromiso con la constitucionalidad, la legalidad y la responsabilidad. Ser responsable significa que se responde ante terceros, con base en la división y cooperación de los poderes. En este caso, la rendición de cuentas horizontal tiene como propósito asegurar que los servidores públicos con tareas claves en la dirección del Estado, respondan a la sociedad y el público ciudadano, teniendo como referente la obligación de informar, justificar y exponer lo que realizan con apego a las normas constitucionales, legales y reglamentarias, dado que tienen a su cargo la gestión de los asuntos públicos, entendidos como asuntos de la comunidad civil y política. Los deberes públicos que han de cumplir tienen que dar lugar para que el ejercicio del poder sea racional y eficaz. Por consiguiente, es indispensable que se auditen, examinen, fiscalicen, evalúen y aprueben las tareas de gobierno que tienen a su cargo y en caso de fallas, omisiones e irresponsabilidades, ser sujetos de sanciones y castigos.

En consecuencia, ser responsable significa que se responde ante terceros teniendo como eje de la división, cooperación y el control de los poderes,

La responsabilidad se refiere específicamente a la asignación de un rol que se le asigna a la persona que ocupa un puesto, determinando sus obligaciones, pero también delegando su poder de decisión y acción dentro de un ámbito de un área específica (Sánchez 2019: 263).

La rendición de cuentas horizontal es la senda para vigilar y evaluar el ejercicio de las cuentas públicas con base en tres elementos: cumplimiento de la legalidad, la eficacia en el cumplimiento de los objetivos y la coherencia de las metas de política pública entendidas como respuestas de la autoridad pública ante carencias, problemas o vulnerabilidades a superar. Se procede en consecuencia, a informar y explicar a terceros sobre el desempeño que el gobierno logra cada año y con lupa debe cumplirse la rendición de cuentas horizontal a través de las Entidades de Fiscalización. (Insausti y Velázquez 2014).

La rendición de cuentas horizontal es pilar clave para garantizar que el poder controle al poder. En este sentido, uno de los atributos más conspicuos en el estado de derecho refiere a los controles intraórganos e interórganos:

Cuando las instituciones de control operan dentro de la organización de un solo detentador de poder, son designadas como controles *intraórganos*. Cuando, por otra parte, funciona entre diversos detentadores del poder que cooperan con la gestión estatal, se les designa como controles interórganos [...] Los controles *intraórgano* e *interórgano* constituyen conjuntamente la categoría de controles horizontales (Lowestein 1979: 232-233).

Esto implica que los controles democráticos aplicados sean factibles en el cumplimiento de la legalidad, a fin de generar la eficacia en los resultados de la política pública. El interés de la democracia por controlar al poder público se origina con la división, cooperación y coordinación de los poderes constituidos del Estado para evitar que las libertades de las personas sean objeto de atropello. Este logro de la democracia moderna es fundamental para que el poder no tienda hacia prácticas centralizadoras ni concentradoras que generan costos desfavorables a la sociedad, desde el momento en que la toma de las decisiones y la movilización de los recursos públicos pueden encaminarse hacia ventajas que puedan favorecer más al aparato del Estado, no al desarrollo de la sociedad.

El aparato del Estado, integrado por la burocracia civil y militar que tiene en sus manos la dirección y gestión este, puede convertirse en instancia autónoma que recela de los controles que se relacionan con la rendición de cuentas, si no hay vigilancia sobre el desempeño que tiene. Se integra por centros de decisión, cuya naturaleza administrativa y burocrática favorece en ausencia de controles, que el poder sea ejercido sin referencia a los valores de la democracia. Son centros de decisión que se rigen por la autoridad, la disciplina, la jerarquía y los tramos de control que es necesario regular para que mediante la rendición de cuentas se fiscalice y vigile su desempeño.

Los aparatos del Estado, cuando no tienen vigilancia institucional, dañan la vida asociada, porque su esfera de actuación se apoya en el uso contundente del poder estatal, lo cual se justifica cuando se procede en nombre de la razón de Estado o la seguridad nacional. Estas categorías que tienen su identidad y sentido en condiciones específicas para la vida del Estado, pueden ser utilizadas de manera arbitraria para dar paso a formas de desempeño que no se justifican ante los ciudadanos, lo cual ocasiona riesgos para la vida colectiva.

Por tanto, la rendición de cuentas horizontal evita con el vigor de la institucionalidad democrática que el Estado y la burocracia gubernamental soslayen la importancia de los controles democráticos. Tanto las autoridades políticas electas por el voto de los ciudadanos para que tengan investidura, así como la burocracia designada y la meritocrática (Weber 1917: 120), son el objeto de los controles democráticos que, en la modalidad de la rendición de cuentas horizontal, están obligados a cumplir sin excusa: “Los agentes son responsables ante sus principales; por tanto, están obligados a rendirles cuentas. Los portadores del poder son responsables ante quienes se ven afectados por sus decisiones; por tanto, están obligados a rendirles cuentas” (Schedler 2005: 25).

La democracia, en este caso, se convierte en la forma de gobierno que diseña los controles del poder para lograr que la convivencia entre la sociedad y el Estado tenga reglas de certidumbre que favorezcan la constitucionalidad y la legalidad como punto cardinal del quehacer público, con el objetivo de llevar a cabo la vigilancia y el control del poder.

En la democracia, la importancia de la rendición de cuentas es factible ubicarla en los términos siguientes “A la rendición de cuentas, las realidades del poder le dan su razón de ser. Su misión está en reducir las incertidumbres del poder, limitar sus arbitrariedades, prevenir y remediar sus abusos, volver predecible su ejercicio, mantenerlo dentro de ciertas normas y procedimientos preestablecidos (Schedler 2005: 24). Conviene en este caso, destacar la distinción entre la rendición de cuentas vertical y horizontal. La rendición de cuentas vertical “[...] se basa en la capacidad de los ciudadanos, asociaciones cívicas y medios de comunicación para vigilar, interpelar y sancionar a los políticos y funcionarios” (Schedler 2005: 34). Mientras que la rendición de cuenta horizontal “se refiere a relaciones de control entre agencias de Estado” (Schedler 2005: 35). Esta categoría implica que

[...] el contralor debe ser más poderoso que el controlado. Las agencias de rendición de cuentas pueden ocuparse de asuntos muy específicos. Sin embargo, dentro de sus ámbitos de competencia, deben contar con la autonomía y autoridad suficientes para investigar sospechas, exigir justificaciones e imponer sanciones en donde sea necesario (Schedler 2005: 35).

La democracia política ha conseguido con el diseño institucional que el Estado y las entidades que lo articulan queden ceñidos a los valores y prácticas de la rendición de cuentas horizontal. Sin duda, las ventajas de la rendición de cuentas horizontal permiten la existencia de controles que atraviesan a todas y cada una de las oficinas gubernamentales, con la finalidad de inspeccionar, vigilar, corroborar y evaluar la agenda y compromisos de las políticas públicas. Las políticas públicas (Lahera 2004: 31), así como la prestación de los servicios públicos a la sociedad y lo ciudadanos, constituyen la materia central en el análisis, fiscalización, inspección, verificación y evaluación de la rendición de cuentas horizontal, porque son las herramientas que concretan la acción de gobierno en la sociedad y la economía, tanto para distribuir costos y beneficios en la sociedad, como para reacomodar las estructuras productivas en la vida comunitaria con la distribución de los bienes y servicios públicos. Además, son financiadas con recursos públicos escasos y autorizados por el Poder Legislativo y en esa medida, son el medio para cumplir la oferta de gobierno que las autoridades en razón de carencias, demandas y problemas que padecen los ciudadanos.

Las políticas públicas son la parte más visible de la acción del gobierno, dado que su sentido estratégico tiene incidencia en los rendimientos que el poder público consigue en la vida comunitaria. Las políticas públicas, por el carácter teleológico que las caracteriza, dan lugar a la lógica de ganadores y perdedores (beneficiarios y no favorecidos con sus ventajas) al momento de evaluar costos y beneficios que tienen como horizonte su distribución en la vida asociada. Por ese motivo, su relevancia es mayúscula, en la medida que el gobierno cumple propósitos públicos con el dinero de los contribuyentes a través de los programas, las finanzas públicas, los presupuestos y el gasto público, sin desconocer el cumplimiento detallado de las normas jurídicas que autorizan su diseño e implementación para mejorar la gobernabilidad:

Las políticas públicas, desde la gobernabilidad, son concebidas como uno de los elementos que permite dar legitimidad a las acciones administrativas que emana el Estado, tendientes a consolidar una confianza entre los ciudadanos y las

instituciones políticas, permitiendo dar visibilidad a los proyectos, programas y/o planes enmarcados en un contexto de desarrollo humano (Calderón 2016: 69).

Además, las políticas públicas son las que justifican que la autoridad defina los alcances de la acción de gobierno, la cual implica también que otros agentes de la sociedad puedan incorporarse a las tareas de corresponsabilidad y coproducción de las mismas. No menos importante es que las políticas públicas son la base para llevar a cabo las distintas clasificaciones del gasto público, desde el momento que ejercen recursos que recaudan mediante la administración tributaria para que sean cuantificados en la hacienda pública, para dar paso al financiamiento de los programas que las sustentan. Por tanto, lo relacionado con la legalidad y el ejercicio de los recursos públicos es parte medular en el examen de la rendición de cuentas, porque se inscribe en la lógica de que su origen deviene del pago de impuestos que los contribuyentes efectúan a la hacienda pública.

Desde esta perspectiva, la rendición de cuentas horizontal es una faceta importante para que el poder público esté sujeto al universo de la constitucionalidad y legalidad, a fin de evitar que el desorden, el incumplimiento de las obligaciones o la omisión de tareas dañe la esfera de las responsabilidades públicas, generando costos negativos a la sociedad, los ciudadanos y los mercados. La rendición de cuentas horizontal permite, además, conocer el desempeño del gobierno bajo la trilogía costos, beneficios e impactos que las políticas públicas generan en la vida productiva y social. La rendición de cuentas horizontal es, a su vez, una forma de evitar la asimetría de la información entre los ciudadanos y el ejercicio del poder público a la hora de evaluar las cuentas públicas que tienen periodicidad anual. Tanto las autoridades electas como las designadas deben responder a los ciudadanos, dado son el centro de los deberes del Estado y del diseño como de la implementación de las políticas públicas. La rendición de cuentas horizontal es de carácter bidireccional: en un medio para que el ciudadano controle al Estado a través de sus representantes y que el Estado controle de modo transversal a los órganos y organismos que lo integran con labores de fiscalización y vigilancia.

Cuando el poder es opaco y se resiste a la rendición de cuentas horizontal es factible que el ejercicio de los recursos públicos se lleve a cabo con mayor discrecionalidad y, por tanto, con menores controles administrativos, jurídicos y contables. Cuando el poder se orienta para que el ejercicio de sus atribuciones sea distante de la rendición de cuentas horizontal, aumenta la probabilidad de que las prácticas de autoritarismo se extiendan no solo hacia la sociedad, sino hacia el interior del régimen político, categoría de análisis que refiere al modo de organizar y ejercer el poder a partir de la interacción del Estado con las fuerzas y grupos que tienen presencia activa y determinante en la sociedad civil.

En este sentido, los estados desvalorizan la vida pública en la democracia moderna cuando incumplen la rendición de cuentas horizontal, los ciudadanos y la sociedad están en el terreno de la asimetría de la información respecto de lo que hace el gobierno, cuánto cuesta, qué beneficios genera, por qué se deciden las políticas y los programas en dirección determinada, cómo se lleva a cabo el ejercicio de los recursos públicos, a quiénes se beneficia con la acción de gobierno y cuál es el resultado final al valorar objetivos y metas de política pública.

Las democracias con fragilidad institucional dan paso a prácticas que pueden consumir su debilitamiento y, en consecuencia, la vida republicana se erosiona en su credibilidad y eficacia.

El debilitamiento de las democracias origina que la rendición de cuentas horizontal pierda credibilidad como un sistema de mecanismos institucionales orientados al ejercicio de los controles democráticos del poder. La rendición de cuentas horizontal tiene como ámbito de institucionalidad los órganos del Estado y, por tanto, los titulares de los mismos son objeto del trabajo de auditoría, fiscalización y evaluación para que informen a los ciudadanos sobre el modo en que cumplen los objetivos y metas de política pública. Esto significa la rendición de cuentas horizontal alude al desempeño eficaz de los órganos del Estado a cargo de titulares que llegan a los mismos por elección del voto ciudadano (la rendición de cuentas vertical) (Przeworski 1998: 344) y, por tanto, tienen la obligación de responder ante sus representantes para que estos informen sobre la calidad del desempeño institucional que logran quienes tienen mandato conferido por los ciudadanos. En ese sentido, los titulares de los órganos del Estado comprometidos con la rendición de cuentas vertical ejercida por los ciudadanos, tienen atribuciones para hacer designaciones de otros titulares en calidad de agentes y, en ese sentido, la rendición de cuentas horizontal (Przeworski 1998: 343) tiene como objetivo que los órganos de Auditoría o los Tribunales de Cuentas tengan jurisdicción rigurosa para llevar a cabo la inspección, vigilancia, fiscalización y evaluación de las políticas, programas y presupuestos públicos, con base en la observancia y el cumplimiento de las normas constitucionales y jurídicas; los lineamientos y las reglas de operación que se autorizan para regular el ejercicio de los recursos, para evitar prácticas ineficientes de gestión, incluso de corrupción (Ruiz 2019: 317).

La categoría órganos del Estado es una oportunidad para destacar que la rendición de cuentas horizontal por el lado del control (Brewer-Carías 2019: 186) del poder es útil para comprenderla en los espacios de la vida democrática, dado que se trata a la vez, de controlar y valorar en materia de políticas, planes y presupuestos la validez de los actos de los órganos del poder, ya que a través de los mismos, se concreta la utilización de los recursos públicos que dan lugar a la obra de gobierno en el ámbito del público. Consecuentemente, el estado de derecho “[...] tiene la función de, final y simultáneamente, dirigir y calificar las actuaciones públicas de los órganos del Estado y, de ese modo, dirigir y calificar las prácticas institucionalizadas del Estado en su conjunto” (Cossío 2008: 105).

La acción material de los órganos del Estado condensa la acción de gobierno, dado que es el eje en el cual la rendición de cuentas horizontales se acredita para fines de conocer los pros y contras sobre el desempeño de las autoridades constituidas. Un elemento importante en la rendición de cuentas horizontal consiste en destacar el principio de lo que implica el ejercicio de la responsabilidad política y administrativa por parte de quien ocupa un cargo por elección, designación o mérito en la estructura del Estado, para que informe y justifique lo que realiza ante terceros, en este caso, las tareas que relacionadas con los deberes públicos. La rendición de cuentas horizontal contribuye a evitar que la jerigonza estatal se apodere del mundo de la toma de las decisiones para evitar justificar ante terceros (parlamentarios y ciudadanos) los deberes públicos que deben cumplir al diseñar y aplicar los programas gubernamentales.

Los códigos de la burocracia, no obstante su carácter ampliamente especializado, no exigen a los miembros de la misma para sustraerse de hacer del conocimiento de terceros los detalles vinculados con el ejercicio de la gestión pública, la cual está sujeta al cumplimiento de la ley, al ejercicio del presupuesto público, al cumplimiento de los objetivos, las metas de política pública, los calendarios previstos, los compromisos institucionales, los costos públicos que generan los

beneficiarios de las políticas, así como los impactos que tienen en la vida comunitaria. En esta se ubica la gestión del gobierno, entendida como gestión pública, dado que alude a cómo los titulares de los órganos del Estado, así como los cuadros de dirección y operación burocrática, tienen que cumplir con el diseño e implementación de las políticas públicas, dado que materializan la acción del gobierno.

De este modo, la rendición de cuentas horizontal es fundamental para que el estado de derecho cumpla mejorar las funciones públicas a su cargo y su alcance se inscribe en la dinámica de los pesos y contrapesos, así como en el control democrático del poder. La lógica autopotestativa del Estado no se justifica, menos en la visión de la rendición de cuentas horizontal, dado que, por su carácter transversal, atraviesa diferentes agencias, áreas, órganos, funciones, actividades y ámbitos de responsabilidad, exigiendo a las autoridades con investidura de servidores públicos, hacer efectivo el ejercicio de la responsabilidad estatal.

RENDICIÓN DE CUENTAS EN MÉXICO

En la visión contemporánea de la vida política de México, la rendición de cuentas horizontal se enlaza con el desarrollo de la democracia política, la cual se encuentra en proceso de consolidación. Esto significa la ruta del México autoritario 1917-2000 hacia el sistema democrático (Manjarrez 2003: 197), el poder carecía de elementos de vigilancia para controlarlo de modo más efectivo, destacando que el principio de responsabilidad política tenía carácter exiguo. Prevalcía en los ámbitos del régimen político, la Contaduría Mayor de Hacienda – encargada de efectuar la glosa de los informes de gobierno– y en 2001 se transforma (Manjarrez 2003: 200) en Auditoría Superior de la Federación. Esta se instituye por voluntad política de la Cámara de Diputados, como el órgano que tiene el propósito de fiscalizar, vigilar, inspeccionar y evaluar el desempeño de los órganos del Gobierno de la República, los gobiernos estatales, los gobiernos municipales, los organismos descentralizados, las empresas públicas, los fideicomisos, las demarcaciones de la Ciudad de México, así como los órganos constitucionales autónomos en cuanto al ejercicio de los recursos públicos-federales. La tarea que desarrolla la Auditoría consiste en indagar, auditar, fiscalizar y evaluar la responsabilidad de los órganos del Estado respecto al cumplimiento de las políticas públicas, las cuales se financian con los impuestos que pagan los contribuyentes y, en ese sentido, es fundamental que su valoración sea efectiva en términos de legalidad, eficacia y el cumplimiento de las responsabilidades que se deben cumplir por mandato constitucional y legal.

La Auditoría Superior de la Federación se inscribe en la lógica de pesos y contrapesos, al desempeñar por mandato constitucional y de la Cámara de Diputados, las tareas concernientes a la fiscalización y vigilancia de los recursos públicos, así como al mejoramiento de la gestión pública en el seno del Estado mexicano. Su fundamento constitucional se encuentra en el artículo 79, que a la letra prescribe:

La Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en términos de lo que disponga la ley (México 2021).

Prescribe, además, que “[...] fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México” (México 2021).

No menos importante es la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de julio 18 de 2016, la cual regula las tareas de la Auditoría Superior de la Federación, dado que son importantes para controlar las acciones, programas, recursos y el cumplimiento puntual de la constitucionalidad y legalidad en lo que respecta a la gestión del gobierno, entendida como un sistema de capacidades, dirección, coordinación e implementación que tiene como objetivo central convertir las decisiones de la autoridad en rutas de acción que dan vida a los procesos de implementación de las políticas públicas.

Sin embargo, la falta de autonomía e independencias plenas en favor de la Auditoría Superior de la Federación es un freno a su capacidad de operación –tiene autonomía técnica y de gestión– lo cual significa que es restringida para cumplir las tareas que tiene encomendadas, con base en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas, la cual en el artículo 4., fracción I que la “Auditoría Superior de la Federación es el órgano técnico de fiscalización de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión a que se refieren los artículos 74, fracciones II y VI y 79 y 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

Al abundar en la naturaleza limitada de la Auditoría Superior de la Federación, la Ley referida caracteriza en el artículo 4, fracción III, el significado de su autonomía de gestión como

La facultad para decidir sobre su organización interna, estructura y funcionamiento, así como la administración de sus recursos humanos, materiales y financieros que utilice para la ejecución de sus atribuciones, en los términos contenidos en la Constitución y esta Ley (México 2016).

Respecto a la autonomía técnica de la Auditoría especificada en el artículo 4 de la Ley, referida, fracción IV, la prescribe como “La facultad de la Auditoría Superior de la Federación para decidir sobre la planeación, programación, ejecución, informe y seguimiento en el proceso de la fiscalización superior” (México 2016).

Por otra parte, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas formaliza la existencia de dos órganos que limitan aún más la autonomía plena de la Auditoría Superior de la Federación: la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara y la Unidad de Control y Evaluación.

Respecto a la Comisión, en el Título Sexto De las funciones de la Cámara de Diputados en la Fiscalización de la Cuenta Pública Capítulo Único de la Comisión se formaliza la supeditación de la Auditoría a la Comisión en los términos siguientes:

Artículo 80.- Para los efectos de lo dispuesto en la fracción II y en el último párrafo de la fracción VI, del artículo 74 constitucional, la Cámara contará con la Comisión que tendrá las atribuciones de coordinar las relaciones entre aquella y la Auditoría Superior de la Federación; evaluar el desempeño de esta última;

constituir el enlace que permita garantizar la debida coordinación entre ambos órganos, y solicitarle que le informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización (México 2016).

En este sentido es importante señalar que en el artículo 81 se abunda en lo siguiente:

Artículo 81, fracción IV.- Son atribuciones de la Comisión, Analizar el programa anual de fiscalización de la Cuenta Pública y conocer los programas estratégico y anual de actividades que para el debido cumplimiento de sus funciones y atribuciones, elabore la Auditoría Superior de la Federación, así como sus modificaciones, y evaluar su cumplimiento (México 2016).

Por otra parte, la Comisión, “con respeto a los procedimientos, alcances, métodos, lineamientos y resoluciones de procedimientos de fiscalización podrá formular observaciones cuando dichos programas omitan áreas relevantes de la Cuenta Pública” (México 2016).

Con base en el propio artículo 81, fracción V, la Comisión puede “Citar, por conducto de su Junta Directiva, al Titular de la Auditoría Superior de la Federación para conocer en lo específico de los informes individuales y del Informe General” (México 2016).

Más aún, la Comisión con base en el artículo referido fracción VI puede:

Conocer y opinar sobre el proyecto de presupuesto anual de la Auditoría Superior de la Federación y turnarlo a la Junta de Coordinación Política de la Cámara para su inclusión en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el siguiente ejercicio fiscal, así como analizar el informe anual de su ejercicio (México 2016).

Con base en la fracción VII del artículo mencionado, la Comisión puede:

Evaluar el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación respecto al cumplimiento de su mandato, atribuciones y ejecución de las auditorías; proveer lo necesario para garantizar su autonomía técnica y de gestión y requerir informes sobre la evolución de los trabajos de fiscalización.

La evaluación del desempeño tendrá por objeto conocer si la Auditoría Superior de la Federación cumple con las atribuciones que conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta Ley le corresponden; el efecto o la consecuencia de la acción fiscalizadora en la gestión financiera y el desempeño de los entes públicos, en los resultados de los programas y proyectos autorizados en el Presupuesto de Egresos, y en la administración de los recursos públicos federales que ejerzan. De dicha de los lineamientos a que se refiere el segundo párrafo del artículo 51 de esta Ley (México 2016).

También de conformidad con el artículo 102 de la Ley referida,

La Comisión, a través de la Unidad, vigilará que el Titular de la Auditoría Superior de la Federación, los auditores especiales y los demás servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación en el desempeño de sus funciones, se sujetarán a lo establecido en la Ley General de Responsabilidades Administrativas y a las demás disposiciones legales aplicables (México 2016).

Por otra parte, existe otro órgano en la Comisión de Vigilancia que limita la autonomía de la Auditoría Superior de la Federación: la Unidad de Evaluación y Control. En el artículo 103 de la Ley se establece que

Para el efecto de apoyar a la Comisión en el cumplimiento de sus atribuciones existirá la Unidad, encargada de vigilar el estricto cumplimiento de las funciones a cargo de los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, la cual formará parte de la estructura de la Comisión:

La Unidad, en el caso de los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, podrá imponer las sanciones administrativas no graves previstas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas o, tratándose de faltas graves en términos de dicha ley, promover la imposición de sanciones ante el Tribunal, por lo que contará con todas las facultades que dicha Ley otorga a las autoridades investigadoras y substanciadoras. Se deberá garantizar la estricta separación de las unidades administrativas adscritas a la Unidad, encargadas de investigar y substanciar los procedimientos administrativos sancionadores en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Asimismo, podrá proporcionar apoyo técnico a la Comisión en la evaluación del desempeño de la Auditoría Superior de la Federación (México 2016).

En el artículo 104 de la Ley, se encuentra otro ángulo de la supeditación que la Auditoría tiene respecto a la Unidad, al destacar que esta tiene a su cargo:

- I. Vigilar que los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación se conduzcan en términos de lo dispuesto por esta Ley y demás disposiciones legales aplicables;
- II. Practicar, por sí o a través de auditores externos, auditorías para verificar el desempeño y el cumplimiento de metas e indicadores de la Auditoría Superior de la Federación, así como la debida aplicación de los recursos a cargo de esta con base en el programa anual de trabajo que aprueba la Comisión;
- III. Recibir denuncias de faltas administrativas derivadas del incumplimiento de las obligaciones por parte del Titular de la Auditoría Superior de la Federación, auditores especiales y demás servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, iniciar investigaciones y, en el caso de faltas administrativas no graves, imponer las sanciones que correspondan, en los términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas;
- VII. A instancia de la Comisión, presentar denuncias o querrelas ante la autoridad competente, en caso de detectar conductas presumiblemente constitutivas de delito, imputables a los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación;

- XI. Proponer a la Comisión los indicadores y sistemas de evaluación del desempeño de la propia Unidad y los que utilice para evaluar a la Auditoría Superior de la Federación, así como los sistemas de seguimiento a las observaciones y acciones que promuevan tanto la Unidad como la Comisión;
- XII. En general, coadyuvar y asistir a la Comisión en el cumplimiento de sus atribuciones (México 2016).

Finalmente, en el artículo 107 de la Ley se prescriben otras atribuciones del Titular de la Unidad que convalida el modo de tener bajo control y vigilancia a la Auditoría en los términos siguientes:

- I. Planear y programar auditorías a las diversas áreas que integran la Auditoría Superior de la Federación;
- II. Requerir a las unidades administrativas de la Auditoría Superior de la Federación la información necesaria para cumplir con sus atribuciones (México 2016).

Con base en lo analizado, el punto de fragilidad de la Auditoría Superior de la Federación como órgano con autonomía y de gestión tiene como punto de partida el diseño institucional que le da vida. Ahí se localiza el sentido que tiene, así como el alcance de sus atribuciones en una esfera de autonomía y jurisdicción limitadas. En este caso, el diseño institucional, producto de valores, motivaciones, conductas, interacciones y acuerdos de poder, es el factor determinante en la vida de las instituciones, dado que reconoce el poder o la debilidad de los órganos del Estado cuando se formaliza en normas constitucionales y jurídicas.

Quando hablo de diseño *institucional*, no hago alusión al diseño y rediseño de estructuras meramente formales (por ejemplo, estructuras constitucionales para la organización del Parlamento o de los tribunales). Utilizo esta frase para incluir intervenciones en todos los acuerdos que coordinan la conducta de los individuos dentro de la sociedad. Tales acuerdos incluyen los procedimientos establecidos constitucional o legalmente, pero también abarcan cuestiones que están apenas sujetas a normas y convenciones conscientes o que están fijadas únicamente por presiones y perspectivas tácticas o registradas acaso ocasionalmente (Goodin 2003: 76).

RELACIÓN DE CONFLICTO

En un hecho inédito para la vida del país, la Auditoría Superior de la Federación se encuentra inmersa en una atmósfera de cuestionamientos y tensión que la desacreditan como el órgano que tiene a su cargo la fiscalización y la rendición de cuentas, binomio fundamental para fortalecer la vida democrática del país. Una falla metodológica la ha colocado en una situación de conflicto con otras áreas jurisdiccionales del Gobierno Federal, la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados y la Presidencia de la República. La falla metodológica consiste en que la cifras que elaboró sobre el costo de cancelar la construcción del nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México, se ha expresado desde la tribuna de Palacio Nacional son superiores a los difundidas por las autoridades federales encargadas de ese asunto público.

En este caso, se encuentra en duda la tarea de revisión, examen, fiscalización y control de las cuentas públicas que lleva a cabo y que es esencial para mejorar la calidad de vida democrática. El control del poder se debilita al cuestionar el desempeño del órgano auditor y se abre de ese modo, la posibilidad de que los órganos auditados levanten la voz y la crítica para sembrar dudas en relación a cómo se estructuran las cuentas que aluden al gasto e inversión de los recursos públicos. Se quebranta así la eficacia para evaluar y dictaminar las cuentas públicas, porque al hacerse del conocimiento de la opinión pública, el desacuerdo con lo que hace la Auditoría Superior de la Federación, ingresa a zona de ruido político, en detrimento de la veracidad y la certeza institucional que se deben garantizar con datos, evidencias y la correspondiente valoración de los mismos, al momento de elaborar el Informe General de la Cuenta Pública, así como de los informes individuales que corresponden a las entidades objeto de fiscalización.

El 20 de febrero del año en curso, se dio a conocer el Informe de la Cuenta Pública de 2019 con fundamento en el artículo 33 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas que a la letra prescribe:

La Auditoría Superior de la Federación tendrá un plazo que vence el 20 de febrero del año siguiente al de la presentación de la Cuenta Pública, para rendir el Informe General correspondiente a la Cámara, por conducto de la Comisión, mismo que tendrá carácter público.

En el Informe se difunden algunas irregularidades que corresponden al gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador. Una de las irregulares con mayor impacto en la opinión pública se relaciona con la elección de que no continuar con las obras del Aeropuerto de Texcoco, el cual se decidió construir durante el gobierno de Enrique Peña Nieto, por considerar que no se justificaba debidamente.

El Gobierno de la República, durante el mandato del presidente Andrés López Obrador, ha informado al país que el costo de no haber construido el aeropuerto referido alcanza la cifra de \$ 110.807.000.000. No obstante, en el Informe de la Auditoría Superior de la Federación, se estima que el costo es de \$331.991.000.000, lo cual ha provocado que desde la presidencia de la República se exprese un desacuerdo de fondo con el monto de la cifra mencionada.

El 22 de febrero del año en curso, días después del desacuerdo presidencial con el monto mencionado, “La Auditoría Superior de la Federación emitió el comunicado del Maestro Agustín Caso Raphael, Auditor Especial de Desempeño, mediante el cual reconoce la existencia de inconsistencias en la cuantificación realizada en el marco de la Auditoría de Desempeño 1394-DE presentada en la tercera entrega de informes individuales de la Fiscalización de la Cuenta Pública 2019, y denominada *Auditoría la Suspensión y Cierre del Proyecto del Nuevo Aeropuerto Internacional* de la Ciudad de México (Texcoco) (Cámara de Diputados 2021a).

Las inconsistencias, se reconoce, derivan de fallas en los criterios metodológicos que se aplicaron. Esta situación, en lugar de servir de aclaración oportuna, provoca la reacción de la Secretaría de Hacienda, al declarar que la Auditoría se había equivocado hasta en un 75% en lo relativo a la contabilidad financiera relacionada con los costos del Aeropuerto de la Ciudad de México.

También, y en relación a lo expuesto, el 24 de febrero de 2021, el presidente de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, en oficio CVSASF/LXIV/1350/2021 dirigido al Titular de la Unidad de Evaluación y Control solicita “[...] iniciar una investigación a que haya lugar, en contra de servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación que resulten responsables” (Cámara de Diputados 2021b), se entiende de las cuentas equivocadas que elabora el órgano auditor. Destaca que la solicitud de la investigación es a petición de los Diputados que integran la Comisión referida.

El 25 de febrero de 2021, la presidenta de la Mesa Directiva Legislatura LXIV de la Cámara de Diputados, Dulce María Sauri Riacho, recibe una carta del presidente López Obrador en la cual puntualiza que “[...] la Auditoría Superior de la Federación elaboró un informe tendencioso y falso sobre el procedimiento y el manejo de recursos del gobierno que preside”. Abunda el presidente López Obrador:

Aun cuando los responsables de la Auditoría Superior de la Federación se han retractado ante tamaño absurdo, esgrimiendo que aplicaron mal sus métodos de proyección, considero que una actitud de este tipo no solo obedece a una deficiencia técnica, sino también a una intencionalidad política, pues, como sucedió, esta y otras falsedades contenidas en el informe fueron utilizadas por la oposición conservadora y por la prensa que defiende al antiguo régimen corrupto para tratar de dañar la imagen de rectitud y honestidad de nuestro gobierno.

Puntualiza el presidente López Obrador:

En consecuencia, le solicito de manera respetuosa y en observancia del principio de separación de poderes y si para ello no tiene inconveniente, que se emprendan las acciones necesarias para impulsar una investigación que permita el esclarecimiento a fondo de las equívocas afirmaciones de la ASF y despeje la lamentable desinformación que el documento referido indujo en sectores de la opinión pública. Considero que tal solución es necesaria para servir a la causa de la transparencia y preservar el prestigio de las instituciones.

El 1 de marzo, la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación convoca al Auditor Superior de la Federación a una reunión de trabajo para que aclare los equívocos relacionados con los montos sobre el costo que para el país tiene la cancelación del Aeropuerto de Texcoco y se llega a al acuerdo de revisar las cifras y en todo caso hacer los ajustes correspondientes. Un saldo de la reunión consiste en que el Titular de la Auditoría de Desempeño es separado de su cargo hasta aclarar con elementos más convincentes, la disparidad de los montos equívocos y con la probabilidad de que sean rectificadas. En este caso, hacer dos veces la misma tarea quebranta la certeza del órgano auditor ante la mirada del poder y la opinión pública. En esas condiciones la rendición de cuentas queda en vilo, cuando es una de las piezas centrales en la calidad de la vida democrática.

No obstante, el Titular de la Auditoría de Desempeño de la Auditoría Superior de la Federación, Agustín Caso Raphael, al comparecer el martes 9 de marzo de 2021 ante la Comisión

de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputado para despejar dudas sobre las cifras en cuestión, declaró: “No hay error: hay una metodología que arroja una serie de cifras [...] No hay error, no hay mala fe, no hay error”. Abunda: “No vengo a defender a capa y espada una cifra, vengo a poner sobre la mesa las razones por las cuales se presentan con igual validez dos ópticas distintas” (*Excelsior*, 2021). De este modo, no se asume una posición más clara, sino que hay dos cifras válidas en razón de la metodología utilizada. Con ello se disminuye el prestigio de la Auditoría Superior de la Federación, dado que el Informe Individual sobre la no construcción del Aeropuerto en Texcoco, no lo admite el Gobierno como veraz.

El cuestionamiento desde la presidencia de la República mina la credibilidad y confianza en el órgano auditor. No obstante, cabe destacar que el trabajo del órgano auditor con base en el artículo 18 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas, tiene un marco de actuación en los términos siguientes “Durante la práctica de auditorías, la Auditoría Superior de la Federación podrá convocar a las entidades fiscalizadas a las reuniones de trabajo para la revisión de los resultados preliminares”. Se infiere de este artículo, que las entidades fiscalizadas tienen conocimiento del trabajo de auditoría que se lleva a cabo en su seno, motivo por el cual, no hay indicios de que, en el Informe General sobre la Cuenta Pública de 2019, las propias entidades fiscalizadas no tuvieran conocimiento previo sobre su desempeño y costo para el erario público.

Más aún, con base en el artículo 20 de la Ley mencionada,

La Auditoría Superior de la Federación de manera previa a la fecha de presentación de los Informes Individuales dará a conocer a las entidades fiscalizadas la parte que les corresponde de los resultados finales de las auditorías y las observaciones preliminares que se deriven de la revisión de la Cuenta Pública, a efecto de que dichas entidades presenten las justificaciones y aclaraciones que corresponde.

Con base en lo expuesto, es factible especificar lo siguiente: en tanto la Auditoría Superior de la Federación continúe como órgano sin autonomía técnica y de gestión adscrito a la Cámara de Diputados, queda expuesta a que su trabajo sea motivo de impugnación y descrédito por los demás órganos del Estado mexicano. El órgano que audita debe tener una nueva base constitucional y legal que lo proteja del juego político y partidista.

En consecuencia, si la Auditoría no se transforma en un tribunal de cuentas con autonomía e independencia, potestad jurisdiccional y autoridad vinculante a sus decisiones y acciones, se expone a las pugnas de la política y a la presión de los afectados con el trabajo de fiscalización que debe cumplir con imparcialidad, objetividad, rigor metodológico y pericia técnica. Al carecer de derecho propio para su ejercicio de gobierno como órgano con función jurisdiccional vigorosa, la fiscalización y el control de las cuentas lo cumplirá, pero con el antecedente de reconocer públicamente que por “errores metodológicos” incurre en “cálculos inexactos” sobre las cuentas de los órganos auditados, existe la posibilidad de que estos se nieguen a reconocerlos y soliciten su rectificación. Se quebranta con ello la confianza y credibilidad en lo que realiza y corre el riesgo de quedar situada en el espacio del desprestigio público.

CONCLUSIÓN

Sin negar la importancia de la Auditoría Superior de la Federación como órgano encargado de vigilar, fiscalizar, revisar y evaluar el desempeño de los órganos del Estado, así como de los diferentes órdenes de gobierno en los cuales se ejercen recursos públicos federales, sus tareas tienen como límite que es un organismo carente de autonomía consolidada para desarrollar con mayor vigor institucional la importante encomienda de controlar a los diversos órganos del Estado mexicano.

Desde su diseño institucional, la clase política decide que tenga atribuciones que le impiden tener personalidad jurídica propia, a fin de fincar responsabilidades y sanciones sin necesidad de acudir a la Fiscalía General de la República. Cuando documenta casos irregulares con datos, evidencias e informes que revelan un desempeño cuestionado de los órganos del Estado al incurrir en fallas, omisiones, ilegalidades e incumplimiento que provocan por parte de los organismos que fiscaliza daño al erario público con prácticas de corrupción como cohecho, soborno, el peculado o cleptocracia, la Auditoría Superior de la Federación por carecer de facultades para sancionar esos delitos y debía solicitar la intervención del Ministerio Público. Esto implica que antes acudía a las oficinas del Poder Ejecutivo para solicitar la intervención de la entonces Procuraduría General de la República. Ahora debe solicitar la intervención de la Fiscalía General de la República, órgano constitucional autónomo en la cual se organiza el Ministerio Público, pero aún así, carece de facultades que corresponden a un órgano autónomo e independiente en materia de integrar expedientes y aplicar medidas punitivas en razón de una jurisdicción acendrada y rigurosa.

El Ministerio Público organizado en una Fiscalía General de la República, órgano creado de acuerdo con el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es reconocido como “órgano público, autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio” (México 2021). Esa situación da cuenta de que el trabajo que desarrolla la Auditoría Superior de la Federación se convierte en variable dependiente, dado que su efectividad para fincar responsabilidades civiles, penales y procesales no las hace efectivas en razón de su jurisdicción, dado que carece de personalidad jurídica para ese fin.

De nada sirve que su desempeño técnico sea impecable y reconocido, si carece de atribuciones para sancionar de modo directo y con fines judiciales a quienes resulten responsables del indebido ejercicio del cargo público. Además, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de Julio 18 del 2016, también restringe su papel en las sanciones de orden administrativo y en caso de una falta mayor en el ejercicio del cargo público, la parte judicial no puede ejercerla, dado que carece de personalidad y atribuciones para cumplir ese cometido.

La Ley también limita en su diseño las potestades de la Auditoría Superior de la Federación, desde el momento que la Comisión de Vigilancia Administrativa de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados y la Unidad de Evaluación y Control son instancias que tienen facultades para supeditarla a la esfera de su actuación. Es un contrasentido que el órgano que audita las cuentas de los órganos del Estado sea objeto de controles por parte de dos órganos que, sin duda, corroboran que la Auditoría se encuentra bajo su control, vigilancia y evaluación en calidad de órgano fiscalizador.

Es paradójico que la Auditoría carezca por diseño institucional de las atribuciones que en materia jurídica le permitirían castigar de modo directo la falta de cumplimiento de las normas jurídicas vinculadas, por ejemplo, con el daño patrimonial, los desfalcos, la descapitalización de organismos del Estado y el uso patrimonial de los recursos públicos con fines privados entre otras conductas ilegales a cargo de servidores públicos. Estas limitantes la convierten en órgano con fragilidad institucional, supeditado a la Comisión de Vigilancia Administrativa de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados y la Unidad de Control y Evaluación. Sin duda, esta situación revela que el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación es vigilado por las instancias mencionadas, lo cual da como resultado que está supeditada a los controles políticos de la Cámara de Diputados, situación que desemboca en que el trabajo que desarrolla tiene jurisdicción restringida.

Desde la Cámara de Diputados se ha decidido la debilidad institucional de la Auditoría Superior de la Federación, lo cual desfavorece las atribuciones que cumple y la sujeta a controles, a fin de limitar su actuación ratificando de esa manera, que es un órgano carente de jurisdicción rigurosa en relación a la que tienen los órganos del Estado que combinan autonomía plena, independencia y personalidad jurídica.

En consecuencia, la Auditoría Superior de la Federación es un órgano que tiene las limitaciones siguientes: 1) enfatiza más en los trabajos de fiscalización, pero no vinculado de modo más explícito a la importancia de la rendición cuentas horizontal, que es imperativo del poder democrático insoslayable para controlar mejor al poder; 2) cuando algún servidor público incurre en faltas graves del orden legal que rige a los órganos del Estado, únicamente es coadyuvante del Ministerio Público –hoy Fiscalía General de la República– para fines de la tarea judicial; 3) es una instancia técnica (Márquez 2009), alejada de los ciudadanos, en la medida que los diputados no asumen con criterio pleno y de modo decidido –efectividad de la rendición de cuentas horizontal– el trabajo que realizan; 4) cumple con su competencia constitucional y legal, pero no ejerce derechos de potestad estatal; 5) funge más como un órgano magistral porque sus decisiones no son vinculantes; 6) carece de facultades de enjuiciamiento, desde el momento que solo impone multas a los servidores públicos según la falta cometida e integra los expedientes con faltas delictivas para dar parte a las autoridades judiciales, pero no a los jueces penales; 7) la designación del Auditor es producto del juego del poder que enlaza a los partidos políticos y los diputados con fines de repartir áreas de influencia en la esfera legislativa; 8) actualmente es controlada por la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, así como por la Unidad de Control y Evaluación adscrita a la propia Cámara de Diputados, lo cual da como paradoja, que el órgano responsable de auditar las cuentas del Estado mexicano, sea auditado por una Unidad carente de personalidad jurídica; 9) aplica normas y procedimientos para dar vida a la auditoría del desempeño en términos de vigilar los ingresos y egresos, fiscalizar los recursos federales y revisar la cuenta pública del ejercicio fiscal correspondiente entre otros puntos a cumplir, pero para fines de los delitos que se cometen en el ejercicio del cargo, carece de facultades compulsivas para sancionar y eliminar el daño o el quebranto al patrimonio del Estado; y 10) cumple con funciones de control, pero no es instancia que de modo fehaciente tenga compromiso directo con la importancia de la rendición de cuentas horizontal, dado que su trabajo en el análisis y evaluación de la cuenta pública y de los informes individuales, no ha logrado evitar que los órganos del Estado mexicano sigan incurriendo en

faltas que revelan daño patrimonial y que la Auditoría haya tenido un papel relevante en las indagatorias judiciales para corregir de fondo esa anomalía.

En razón de que la democracia en México necesita fortalecerse hasta consolidarse como una forma de gobierno efectiva en decisiones y acciones, es importante que la Auditoría Superior de la Federación sea objeto de una transformación institucional que la caracterice como órgano autónomo e independiente en las estructuras del Estado mexicano, a fin de que cumpla sus atribuciones con mayor vigor potestativo. Si este punto no se cumple, continuará con autonomía técnica y de gestión, pero su rol institucional se desarrollará en la esfera de relaciones dependientes que hoy día limitan su quehacer institucional: “Una auditoría verdaderamente moderna debería orientarse a trascender la visión cortoplacista, contable y legalista de la vigilancia de los fondos públicos”. (Sandoval 2009: 244).

En consecuencia, México requiere de la vigencia de un tribunal de cuentas para fortalecer mejor el control del poder en el estado de derecho. Un tribunal de cuentas se caracteriza por: 1) constituirse como órgano colegiado autónomo e independiente; 2) tener función jurisdiccional; 3) desarrollar tareas de control y fiscalización; 4) exigir responsabilidad contable sobre el ejercicio de los fondos públicos; 5) llevar a cabo tareas de enjuiciamiento debido a conductas delictivas por parte de los servidores públicos; 6) revisar, comprobar y autorizar las cuentas del Estado; 7) obligar a restituir la cuantía de los recursos públicos por desvíos o aplicaciones indebidas; 8) los miembros que lo integran tienen carácter inamovible; 9) vigilar la fiscalización de las cuentas con fundamento en criterios legales, económico, financieros, presupuestarios y patrimoniales; y 10) vigilar el desempeño de la gestión pública con apego a la legalidad, ejercer el control financiero, así como valorar la eficiencia y eficacia en el ejercicio del gasto público.

Los tribunales de cuentas son ámbitos estratégicos en la lógica del estado de derecho, en la medida que

Se configuran como órganos independientes de otras instituciones del Estado, especialmente, del Poder Ejecutivo, ya que para realizar correctamente su labor como controladores externos es imprescindible que las EFS no estén condicionadas o influenciadas externamente por aquellos a quienes deben controlar. En todo caso deben de contar con los conocimientos técnicos adecuados y con las herramientas precisas para garantizar la realización de auditorías imparciales, fiables y objetivas (Fundación Hay Derecho 2015: 7).

México, en este sentido, tiene como referentes de tribunales de cuentas con prácticas exitosas a países como Alemania, España, Finlandia, Francia, Italia y al Tribunal de Cuentas Europeo (Fundación Hay Derecho 2015: 7) para que avance hacia otra etapa del desarrollo institucional vinculada con el control democrático del poder en lo que corresponde al análisis, control, fiscalización y aprobación de las cuentas del Estado.

En consecuencia, la Auditoría Superior de la Federación con base en el escenario político-democrático del país que es abierto, plural, diverso, competitivo y con alternancia en el poder, debe transformarse en un tribunal de cuentas, llevando a cabo una reforma en el artículo 79 de la Constitución Política de México, con el propósito de: 1) que sea un órgano con independencia

y autonomía orgánica (Mijangos 2009: 215) funcional y organizativa; 2) que sea parte de los poderes del Estado y no un órgano sin mayor incidencia en el ejercicio de la rendición de cuentas horizontal que corresponde a la Cámara de Diputados; 3) que sea protegido de las influencias externas –partidismo, cuotas de poder y coaliciones influyentes– para cumplir mejor sus tareas en términos de imparcialidad, objetividad y credibilidad; 4) que tenga autonomía financiera y presupuesto propio; 5) que el personal que en él labore forme parte de un sistema de profesionalización que asegure mérito, competencia y evaluación del desempeño; 6) que conjunte plenamente fiscalización con rendición de cuentas horizontal, dado que actualmente centra su actuación más en la fiscalización, sin aludir a la importancia de que el poder sea objeto de mayor vigilancia, para consolidar el principio de responsabilidad política y administrativa; 7) que rinda un informe anual ante el Congreso Federal y que el presidente del Tribunal comparezca cuando sea requerido por alguna de las cámaras para que informe el estado que guardan las cuentas del propio Tribunal ; 8) que los miembros del Tribunal de Cuentas (6) sean designados tres por el Senado de la República y tres por la Cámara de Diputados. También, que una comisión de expertos de la sociedad civil tenga a bien llevar a cabo la selección de los integrantes para fortalecer la legitimidad de tan importante proceso; 9) que como órgano de Estado, sea reconocida por su jerarquía (Carpizo 2009: 4-5) constitucional frente a los otros poderes; 11) que, como Tribunal de Cuentas, se organice y funcione como órgano colegiado y dirección unitaria (Márquez 2009: 190); 12) que los magistrados que integren el Tribunal de Cuentas sean inamovibles; 13) que tenga exigibilidad en sus determinaciones; 14) que tenga jurisdicción rigurosa, es decir, potestad estatal para ejercer actos materiales de derecho y que en su seno existan dos secciones: una integradora y otra sancionadora; 15) que tenga personalidad jurídica con fines de autonomía e independencia como órgano de Estado; 16) que una ley regule su vida institucional como órgano de Estado, combinando independencia, autonomía y personalidad jurídica; 17) que sea parte de las controversias constitucionales para defender competencias constitucionales y legales (Mijangos 2009: 214-218). Que los magistrados del Tribunal de Cuentas sean categorizados en el artículo 111 de la Constitución General de la República, dado que alude a que los altos funcionarios de la Federación pueden ser objeto de sanciones penales; 19) que se impulse una reforma al artículo 79 constitucional para modificar el estatus de la Auditoría, con el propósito de que sea transformada en un tribunal de cuentas; y 20) que también se expida la ley orgánica respectiva que formalice la creación del Tribunal de Cuentas.

REFERENCIAS

- Ayala, J. (1999). *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Brewer-Carías, A. (2019). *Crónica constitucional sobre una Venezuela en tinieblas*. Santiago: Olejnik.
- Calderón, D. (2016). Las políticas públicas: una construcción de valor público en la gobernabilidad. En Calderón, D. (Comp.), *Políticas públicas para la gobernabilidad*. Bogotá: Ediciones USTA.
- Cámara de Diputados (2021a). Oficio del Presidente de la Comisión de Vigilancia Auditoría Superior de la Cámara de Diputados dirigido al Titular de la Unidad de Evaluación y Control. 24 de febrero.
- Cámara de Diputados (2021b). Oficio CVSASF/LXIV/1350/2021.
- Carpizo J. (2009). ¿Por qué la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación debe ser un órgano constitucional autónomo? Conferencia dictada en el Seminario Autonomía Constitucional de la Auditoría Superior de la Federación, México, 18 de agosto.
- Cossío, J. R. (2008). Transparencia y estado de derecho. En Ackerman, J. (Ed.), *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*. México: Siglo XXI.
- Excelsior (2021a). El auditor del NAICM rechaza dolo o política; pago de pasivos duraría 26 años, afirma. *Excelsior*, 10 de marzo.
- Fundación Hay Derecho (2015). *Análisis del funcionamiento del Tribunal de Cuentas. Comparativa europea*. Madrid: Fundación Hay Derecho.
- Goodin, R. (2003). Las instituciones y su diseño. En Goodin, R. (Comp.), *Teoría del diseño institucional*. Barcelona: Gedisa.
- Insausti, M. y Velázquez, L. (2014). *Las entidades fiscalizadoras superiores y la rendición de cuentas. Generando un terreno común para el fortalecimiento del control externo en América Latina*. México: Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores, OLACEFS, Proyecto de Cooperación G1Z Fortalecimiento de la OLACEFS, Serie Ciudadana y Control Fiscal.
- Lahera, E. (2004). *Introducción a las políticas públicas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Loewenstien, K. (1979). *Teoría de la constitución*. Madrid: Ariel.

- Márquez, D. (2009). La función de fiscalización: avances y retrocesos y proyecciones a la luz de la reforma de 2009. En Ackerman, J. y Astudillo, C. (Coords.), *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Mijangos, M. (2009). Alcance de la autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación. En Ackerman, J. y Astudillo, C. (Coords.), *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Manjarrez, J. (2003). *La construcción democrática de la Rendición de Cuentas y la Fiscalización en la Administración Pública 1997-2001*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- México (2016). Ley de fiscalización y rendición de cuentas de la Federación. Disponible en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF_200521.pdf [01-05-2021].
- _____ (2021). Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf> [01-05-2021].
- Peruzzotti, E. (2008). Marco conceptual de la rendición de cuentas. Ponencia preparada para la Reunión Técnica de la Comisión de Rendición de Cuentas de la Organización Centroamericana y del Caribe de entidades de Fiscalización Superior (OLACEFS), Auditoría General de la Nación, Buenos Aires, Argentina, 28 y 29 de agosto. Disponible en <http://acij.org.ar/wp-content/uploads/2010/12/peruzzotti-marco-conceptual-de-la-rendicic3b3n-de-cuentas.pdf> [21-03-2017].
- Przeworski, A. (1998). El Estado y el ciudadano. *Política y Gobierno*, V(2), 341-379.
- Pettit, P. (2003). El diseño institucional y la elección racional. En Godin, R. (Comp.), *Teoría del diseño institucional*. Barcelona: Gedisa.
- Riberi, P. (2019). Los fundamentos de la Constitución y un dogma incierto. Política y filosofía interpeladas. Riberi, P. (Coord.), *Fundamentos y desafíos de la teoría constitucional contemporánea*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Ruiz, J. (2019). La reciente reforma anticorrupción y su connotación neoliberal. En Moreno, R., Escobar, G. y Covarrubias, O. (Coords.), *Rendición de cuentas. Control parlamentario y políticas públicas en México*. México: Editorial Tirant lo Blanch.
- Sandoval, E. I. (2009). Nuevos retos para la Auditoría Superior de la Federación. En Ackerman, J. y Astudillo, C. (Coords.), *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

- Sánchez, J. J. (2019). De la responsabilidad a la *accountability*: *answerability* y enforcement para la rendición de cuentas. En Villanueva, D. (Coord.), *Elementos de rendición de cuentas para el Poder Legislativo*. México: Comisión de Vigilancia y Unidad de Evaluación y Control, Cámara de Diputados.
- Sartori, G. (2018). *La democracia en 30 lecciones*. México: Penguin Random House.
- Schedler, A. (2005). *¿Qué es la rendición de cuentas?* México: Instituto Federal de Acceso a la Información.
- Uvalle, R. (2017). El control del poder en México: una perspectiva desde la rendición de cuentas. en Uvalle, R. y García, M. (Coords.), *Sentido y alcance de la rendición de cuentas*. México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Valadés, D. (2000). *El control del poder*. México: Editorial Porrúa.
- Weber, M. (1917). *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.

Fecha de envío: 01-04-2021
Fecha de aceptación: 15-06-2021