



Auditorías Superiores Locales en México: evaluación de su normatividad, prácticas y transparencia¹

Abril de 2013

¹ Este estudio fue realizado por miembros del Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO) y el Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara (CUCEA-UdG). Integrantes del equipo de trabajo: IMCO: Jana Palacios, Carlos Grandet y Marcelina Valdés, analistas externos: Dionisio Zavaleta y Daniela Gómez; CUCEA-UdG: Aimée Figueroa, Jorge Chaires y Oliver Meza; Nancy García, de El Colegio de Jalisco, también participó en el proyecto.

Contenido

Presentación.....	4
Capítulo 1. Marco teórico para la evaluación de la fiscalización superior	6
1.1. La fiscalización superior como instrumento de rendición de cuentas	6
1.2. Contexto internacional.....	8
1.3. Qué sabemos de la fiscalización en México	11
1.4. Lo novedoso de este estudio.....	15
Capítulo 2. Evaluación del ordenamiento jurídico subnacional de la fiscalización superior en México16	
2.1. Objeto de la evaluación.....	17
2.2. Objetivos de la investigación.....	17
2.3. Universo de trabajo	17
2.4. Metodología	18
2.5. Alcance, utilidad y límites de la evaluación.....	25
2.6. Resultados y hallazgos.....	25
2.6.1 Evaluación general	25
2.6.2 Evaluación por núcleo normativo estratégico.....	28
2.7. La agenda legislativa pendiente	42
2.8. Prácticas en la legislación vigente: ejemplares y no deseadas	46
Capítulo 3. De la ley a la práctica: la percepción del personal de las 32 EFSL	53
3.1. Objeto de la evaluación.....	53
3.2. Objetivos de la investigación.....	53
3.3. Universo de trabajo	54
3.4. Metodología	54
3.5. Alcance, utilidad, límites y límites del análisis	54
3.6. Resultados y hallazgos.....	54
3.7. Áreas prioritarias a atender.....	70
Capítulo 4. Evaluación de los portales electrónicos de las EFSL 2013	72
4.1. Objeto de la evaluación.....	73
4.2. Objetivos de la investigación.....	73
4.3. Universo de trabajo	73
4.4. Metodología	74
4.5. Alcance, utilidad y límites de la evaluación.....	82

4.6. Resultados y hallazgos.....	83
4.6.1 Evaluación general	83
4.6.2 Evaluación por tema.....	86
4.6.3 Comparación de resultados con obligaciones legales.....	89
4.7. Agenda pendiente en materia de transparencia a través de portales electrónicos.....	92
Conclusiones.....	99
Glosario de términos	103
Anexos	108
Anexo 1. Evaluación del ordenamiento jurídico de la fiscalización superior por entidad federativa	108
Anexo 2. Cuestionario	120
Anexo 3. Criterios de evaluación para indicadores de portales electrónicos	126
Anexo 4. Resultados por indicador de la evaluación de los portales electrónicos de las EFSL.....	137
Anexo 5. Análisis de los primeros lugares en la evaluación de los portales electrónicos de las EFSL	146

Tablas

Tabla 1 Indicadores de la revisión del ordenamiento jurídico de la fiscalización superior 2000-2009	12
Tabla 2 Legislación utilizada	18
Tabla 3. Núcleos normativos estratégicos y su valor en la evaluación	19
Tabla 4. Iniciativas de reforma por entidad federativa	55
Tabla 5. Auditorías especiales o por peticiones de ciudadanos o expertos desde la ley y la práctica .	60
Tabla 6. Proporción de auditores respecto al personal total.....	63
Tabla 7. Rotación anticipada de los auditores superiores y cambio de gobierno.....	67
Tabla 8. Proporción de observaciones respecto a los egresos estatales y municipales	69
Tabla 9. Indicadores de evaluación a portales de EFSL.....	74
Tabla 10. Indicadores de evaluación a portales de los congresos locales.	76
Tabla 11. Divulgación del programa anual de auditorías en la ley y en la práctica	90
Tabla 12. Divulgación del informe final de resultados en la ley y en la práctica	90
Tabla 13. Divulgación de informe anual de actividades en la ley y en la práctica	91
Tabla 14. Divulgación de informes financieros en la ley y en la práctica.....	92
Tabla 15. Núcleos normativos estratégicos por entidad federativa	109
Tabla 16. Indicadores por entidad federativa	110

Gráficas

Gráfica 1 Calificación de las entidades federativas en la calidad del ordenamiento jurídico de la fiscalización (escala de 0 a 100)	26
Gráfica 2 Porcentaje de aprobación de las entidades federativas por núcleo normativo estratégico.	27
Gráfica 3. Bases constitucionales de la EFSL (calificación por entidad federativa).....	29
Gráfica 4. Armonización legislativa (calificación por entidad federativa).....	30
Gráfica 5. Autonomía de la EFSL (calificación por entidad federativa)	32
Gráfica 6. Estatuto del titular de la EFSL (calificación por entidad federativa).....	33
Gráfica 7. Deberes del poder Legislativo (calificación por entidad federativa)	35
Gráfica 8. Alcance de las auditorías de la EFSL (calificación por entidad federativa)	36
Gráfica 9. Procedimientos de las auditorías (calificación por entidad federativa)	37
Gráfica 10. Transparencia de la fiscalización (calificación por entidad federativa)	39
Gráfica 11. Consecuencias de la fiscalización (calificación por entidad federativa)	40
Gráfica 12. Rendición de cuentas de la EFSL (calificación por entidad federativa)	42
Gráfica 13. Opinión sobre el marco legal para la realización de tareas de la EFSL	57
Gráfica 14. Porcentaje aproximado de auditorías realizadas por peticiones de la Comisión legislativa o del Congreso, derivadas de situaciones especiales o por peticiones ciudadanas o externas.....	59
Gráfica 15. Tasa de crecimiento del presupuesto de fiscalización por entidad federativa (2009-2011)	61
Gráfica 16. Distribución de entidades federativas según la incorporación de servicio civil de carrera	62
Gráfica 17. Cursos de capacitación por categoría	65
Gráfica 18. Número de entidades federativas en las que el personal de las EFSL considera que uno de los principales retos respecto al desempeño de los auditores es _____:.....	66
Gráfica 19. Calificación emitida por el personal de las EFSL respecto la colaboración con los siguientes actores (número de estados por categoría).....	68
Gráfica 20. Resultados generales de la evaluación de los portales electrónicos.....	83
Gráfica 21. Resultados del estudio por pilar	85
Gráfica 22. Resultados del pilar Información para la Rendición de Cuentas (escala de 0 a 100)	87
Gráfica 23. Resultados del pilar Transparencia Institucional (escala de 0 a 100)	88
Gráfica 24. Resultados del pilar Herramientas Ciudadanas (escala de 0 a 100)	89
Gráfica 25. Calificación de las entidades federativas en la calidad del ordenamiento jurídico de la fiscalización (escala de 0 a 100, orden alfabético).....	108

Presentación

Si bien ha habido avances importantes en temas de transparencia a nivel federal, la rendición de cuentas de los gobiernos subnacionales sigue siendo agenda pendiente. Los constantes escándalos de endeudamiento y malversación de fondos en las entidades federativas evidencian la necesidad de fortalecer las instituciones responsables de vigilar el ejercicio de los recursos públicos en este nivel de gobierno. Un punto clave es dotar a las Entidades de Fiscalización Superior Locales (EFSL), responsables de auditar el gasto público a través de revisión de las cuentas públicas y de determinar las acciones y responsabilidades correspondientes, de facultades legales y capacidades institucionales para cumplir su función. Es urgente detectar los aciertos y fallas de la fiscalización superior a nivel local con miras a generar las reformas legales e institucionales necesarias. Este estudio tiene el propósito de contribuir a este objetivo.

Esta investigación muestra cuál es el estado actual de los sistemas de fiscalización superior en las entidades federativas en México con base en tres fuentes complementarias: (a) una evaluación del ordenamiento jurídico a partir de una serie de indicadores basados en las mejores prácticas nacionales e internacionales; (b) el análisis de las experiencias y perspectivas de las EFSL, reflejadas en las respuestas a un cuestionario diseñado por IMCO-UDG y respondido por los Auditores Superiores de las Entidades Federativas y/o su equipo de trabajo ; y (c) una evaluación de los portales electrónicos de las EFSL que mide su capacidad para difundir información relacionada con su labor.

Para cada uno de estos análisis se muestra la metodología usada, los principales resultados y los temas pendientes y más urgentes de resolver para mejorar los sistemas de fiscalización superior en México. Adicionalmente, se presenta una serie de prácticas ejemplares y no deseadas halladas en los ordenamientos jurídicos subnacionales y los portales electrónicos de las EFSL. Se espera que las primeras sirvan como un modelo a seguir y que las segundas indiquen las medidas que se deben evitar para no lesionar la efectividad de la fiscalización superior como un instrumento de rendición de cuentas.

La intención final de esta investigación es hacer un diagnóstico del estado actual de la fiscalización superior en las entidades federativas y emitir recomendaciones informadas para subsanar las deficiencias halladas. Mejorar el funcionamiento de la fiscalización superior implica fortalecer la vigilancia y promover la eficiencia en el ejercicio de los recursos públicos.

Capítulo 1. Marco teórico para la evaluación de la fiscalización superior

1.1. La fiscalización superior como instrumento de rendición de cuentas

La fiscalización superior de las cuentas públicas (fiscalización, en lo sucesivo) es el conjunto de acciones que tienen por fin comprobar que la actividad económico-financiera de los entes que integran el sector público se apegue a los principios de legalidad, eficacia, eficiencia y economía.² La fiscalización es uno de los principales elementos de rendición de cuentas y por lo tanto, un factor determinante de la calidad de la democracia de cualquier país. Esto se debe a que la consolidación de una democracia no sólo recae en la celebración de elecciones competitivas, libres y justas y de un estado de derecho respetuoso de las libertades políticas y civiles, sino también en la existencia de mecanismos institucionales para la rendición de cuentas.³

La rendición de cuentas comúnmente es definida como una relación entre dos actores (A y B) en la que A está formalmente obligado a informar, explicar y justificar su conducta a B (con respecto a algún asunto determinado, M). En esta relación, B tiene la facultad de examinar la conducta de A (con respecto a M) y cuenta con instrumentos para incidir en su comportamiento, vía sanciones o incentivos.⁴ En una democracia, esto implica que exista un sistema que permita la revisión del ejercicio público de las autoridades y su sanción y remoción en caso de que corresponda. El modelo también incluye la relación con un tercer actor C, que le da sentido público a la relación entre A y B.⁵ En este caso, C representaría a la ciudadanía que genera los recursos públicos.

² José A. Melián Hernández, “Relaciones y diferencias entre fiscalización y auditoría. Razones para una reforma de las normas de auditoría del sector público”, *Auditoría Pública* 39 (2006): 33.

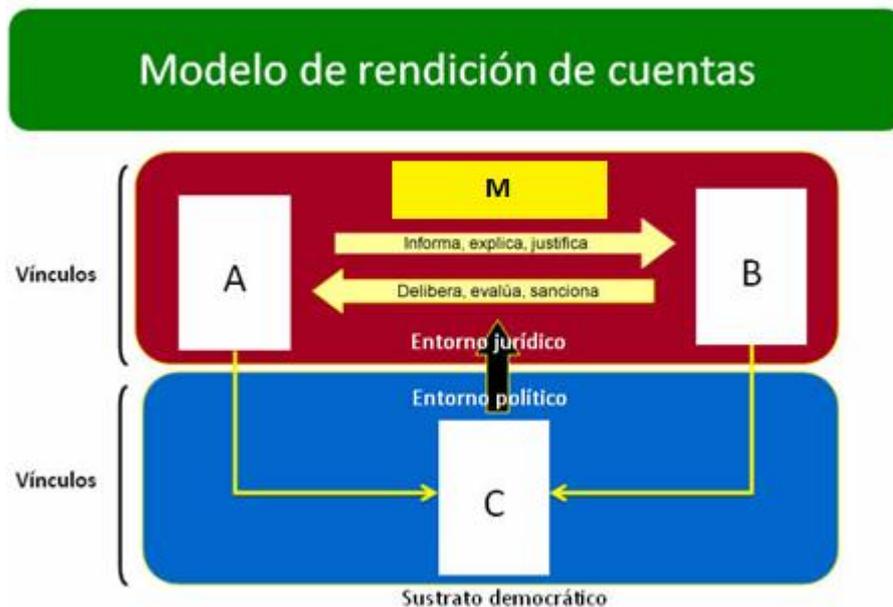
Alejandra Ríos Cázares y Juan E. Pardinás, “Hacia la reforma constitucional: Las Entidades de Fiscalización Superior en México”, *Documento de Trabajo, División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas* 219 (2008): 4.

³ María Amparo Casar, Ignacio Marván y Khemvirg Puente, *La rendición de cuentas y poder Legislativo*, (Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2010), 1.

⁴ Mark Philip, Mark, Philip, “Delimiting democratic Accountability”, *Political Studies*, vol. 57, núm. 3 mayo de 2008. En Ríos Cázares, Alejandra y Cejudo Guillermo, “La rendición de cuentas de los gobiernos estatales en México” en Mauricio Merino, Sergio López-Ayllón y Guillermo Cejudo coords. *La estructura de la rendición de cuentas en México*, México, D.F., Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Primera edición: 2010, pp. 115-203

⁵ Sergio López Ayllón y Mauricio Merino, *La rendición de cuentas en México: Perspectivas y retos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, revisado en marzo de 2013, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2800/4.pdf>

Diagrama 1. Modelo de rendición de cuentas



Fuente: Red por la Rendición de Cuentas, disponible en <http://www.rendiciondecuentas.cide.edu/>

En la literatura en la materia se identifican dos principales tipos de rendición de cuentas, la vertical y la horizontal.⁶ La de carácter vertical se refiere a la capacidad de los ciudadanos de premiar o castigar a gobernantes y sus partidos políticos por medio de las elecciones o de denuncias sociales. En cambio, la rendición de cuentas horizontal se refiere a la existencia de instituciones estatales “autorizadas y dispuestas a supervisar, controlar, ratificar y/o sancionar actos ilícitos de otras instituciones del Estado”.⁷ En este plano se encuentra la división de poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y los sistemas de pesos y contrapesos, incluyendo las agencias de supervisión, contralorías y fiscalías.⁸

La fiscalización de las cuentas públicas es un instrumento clave tanto de la rendición de cuentas horizontal, como de la vertical. Como mecanismo de rendición de cuentas horizontal, en los regímenes presidenciales como el mexicano, el poder Legislativo tiene la obligación de fiscalizar y posteriormente aprobar o desaprobar, las cuentas públicas de los otros poderes de la Unión, Ejecutivo y Judicial, y cualquier otra instancia gubernamental que ejerza recursos públicos. En este

⁶ Mark Bovens, “Analysing and Assessing Public Accountability. A Conceptual Framework,” *European Governance Papers* No. C-06-01(2006): 20-21.

⁷ Guillermo O’Donnell, “Accountability Horizontal,” en Guillermo O’Donnell, *Disonancias, críticas democráticas a la democracia*, (Buenos Aires: Prometeo, 2007), 101.

⁸ Casar, Marván y Khemvirg, *La rendición de cuentas y poder Legislativo*, 6.

proceso, las entidades de fiscalización superior son órganos de carácter técnico que revisan, analizan, auditan y dictaminan las cuentas públicas del Estado. Además, en caso de encontrar actos ilícitos, son responsables de informar a las autoridades a las que les compete emitir sanciones e investigar y perseguir delitos.

En cuanto a la rendición de cuentas vertical, la publicación de los resultados y hallazgos de la revisión de las cuentas públicas provee a la ciudadanía de información para que evalúe el desempeño de las autoridades y tenga la posibilidad de actuar en consecuencia, ya sea por medio de presión social o mediática o ejerciendo el voto.⁹

La fiscalización no es el único mecanismo de control del gasto gubernamental, pero sí el más relevante. En gran medida, esto se debe a su carácter externo. Esto implica que la institución encargada de la vigilancia es distinta a la vigilada¹⁰ y por lo tanto, se crean las condiciones para que la evaluación sea imparcial. En particular, el poder Legislativo es el actor externo que vigila el gasto del resto de las entidades que ejercen recursos públicos. Este esquema se complementa con los mecanismos de control interno que son ejercidos por organismos que pertenecen a la propia institución que es revisada.¹¹ En el caso mexicano, este papel le corresponde las contralorías internas.

1.2. Contexto internacional

Desde 1953, la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés) ha reunido a los organismos de fiscalización de diversas naciones para concentrar y compartir sus experiencias. La INTOSAI es un organismo autónomo, independiente y apolítico que actualmente cuenta con 191 miembros de pleno derecho y cuatro miembros asociados.¹²

A grandes rasgos, la INTOSAI enfatiza tres características fundamentales que debería tener toda entidad de fiscalización superior para garantizar que la revisión del gasto público sea imparcial, confiable y objetiva. Estas características son: (1) independencia de las entidades auditadas y protección contra cualquier forma de influencia externa, (2) métodos de auditoría basados en

⁹ Casar, Marván y Khemvirg, *La rendición de cuentas y poder legislativo*, 5.

¹⁰ Ríos y Pardinas, "Hacia la reforma constitucional", 6.

¹¹ Ríos y Pardinas, "Hacia la reforma constitucional", 5.

¹² "Acerca de nosotros (INTOSAI)", <http://www.intosai.org/es/acerca-de-nosotros.html>

conocimientos técnicos y científicos actuales, y (3) auditores con las calificaciones profesionales e integridad moral necesarias.¹³

El documento más emblemático de la INTOSAI es la *Declaración de Lima de Principios Básicos del Control Financiero*¹⁴ aprobada en 1977, en el que se plasman, entre otros, los siguientes principios básicos para la fiscalización:¹⁵

- El fin último de la fiscalización es “señalar, oportunamente, las desviaciones normativas y las infracciones de los principios de legalidad, rentabilidad, utilidad y racionalidad de las operaciones financieras, de tal modo que puedan adoptarse las medidas correctivas convenientes en cada caso, determinarse la responsabilidad del órgano culpable, exigirse la indemnización correspondiente o adoptarse las determinaciones que impidan o, por lo menos, dificulten, la repetición de tales infracciones en el futuro”.
- Las entidades de fiscalización superior (EFS) sólo pueden cumplir sus funciones si son independientes de la institución controlada y de influencias exteriores. Requieren de independencia funcional, organizativa y financiera, las cuáles deben ser protegidas por la Constitución.
- La Constitución debe regular las relaciones entre la EFS y el Congreso o Parlamento, de acuerdo con las circunstancias y necesidades de cada país.
- Entre las facultades de las EFS está tener acceso a todos los documentos relacionados a operaciones con recursos públicos.
- La EFS debe establecer un programa sin que ello limite el derecho de “ciertos órganos estatales de exigir, en casos especiales, la realización de determinadas verificaciones”.
- Los funcionarios de la EFS deben “tener la calificación e integridad moral necesarias para el perfecto cumplimiento de su tarea”.

¹³ Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), *Plan Estratégico 2011-2016*, 4. Disponible en <http://www.intosai.org/uploads/spanishintosaiestrategicplan20112016.pdf>

¹⁴ Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) *Declaración de Lima de Principios Básicos del Control Financiero* (1977). Disponible en <http://www.intosai.org/es/documentos/intosai/documentos-basicos/declaraciones-de-lima-y-mexico/declaracion-de-lima.html>

¹⁵ Además de la Declaración de Lima, entre los ordenamientos más relevantes de la INTOSAI destacan la *Declaración de México sobre la Independencia de las EFS* (2007) porque enfatiza la autonomía de los órganos de fiscalización y los valores democráticos; el *Memorándum de Entendimiento* (2009) que “estableció la cooperación para fortalecer la capacidad de las EFS aumentando su eficacia como instrumentos de rendición de cuentas, transparencia, buena gobernanza y lucha contra la corrupción en sus respectivos países”; y el *Plan Estratégico del INTOSAI* para el periodo entre 2011 y 2016 que incluye cuatro objetivos estratégicos: (1) promover EFS fuertes, independientes y multidisciplinarias, por medio de la generación, mantenimiento y promoción de normas apropiadas y eficaces; (2) crear competencias y capacidades profesionales en las EFS a través de la formación, la asistencia técnica y otras actividades de desarrollo; (3) alentar la cooperación, colaboración y mejoría de las EFS por medio de la comunicación de conocimiento; y (4) “organizar y gobernar INTOSAI de una forma que promueva prácticas de trabajo económicas, eficientes y eficaces, la toma de decisiones en el momento oportuno y las prácticas eficaces de gobernanza”.

- La EFS debe tener, según la Constitución, el derecho y la obligación de rendir un informe anualmente al Parlamento o al órgano Legislativo correspondiente, sobre los resultados de su actividad, y publicarlo.
- Las competencias de control¹⁶ de las EFS tienen que ser especificadas en la Constitución.

El principal instrumento para la fiscalización de las cuentas públicas son las auditorías. A nivel internacional, la INTOSAI ha definido tres principales tipos:

Auditoría financiera – “Evaluación independiente [...] de que la situación financiera presentada por una entidad, así como los resultados y la utilización de los recursos se presentan fielmente de acuerdo con el marco de información financiera.”¹⁷

Auditoría normativa o de cumplimiento – “persigue determinar en qué medida la entidad auditada ha observado las leyes, los reglamentos, las políticas, los códigos establecidos y las estipulaciones contractuales [...]”¹⁸

Auditoría de desempeño o de rendimiento – “es un examen independiente de la eficiencia y la eficacia de las actividades, los programas o los organismos de la Administración pública, prestando la debida atención a la economía, y con el propósito de llevar a cabo mejoras.”¹⁹

Las auditorías de desempeño surgieron en las décadas de 1960 y 1970 con la intención de mejorar la calidad de los servicios públicos y reducir los costos del gobierno.²⁰ De esta forma, la fiscalización de las cuentas públicas no sólo tiene una función primordial en la creación de un sistema efectivo de rendición de cuentas, sino que también permite detectar áreas de oportunidad y mejorar el ejercicio de los recursos públicos. De acuerdo con una encuesta realizada por la OECD y el Banco Mundial,

¹⁶ Según la Real Academia Española (RAE), “control” significa “comprobación, inspección, fiscalización, intervención”. En el contexto del sector público, los términos “control” y “fiscalización” son sinónimos. José A. Melián Hernández, “Relaciones y diferencias entre fiscalización y auditoría. Razones para una reforma de las normas de auditoría del sector público”, *Auditoría Pública* 39 (2006): 33.

¹⁷ Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), *Glosario de términos de las Directrices de auditoría financiera de la INTOSAI*, (2010): 57. Disponible en: [http://www.issai.org/media\(992,1033\)/ISSAI_1003_S.pdf](http://www.issai.org/media(992,1033)/ISSAI_1003_S.pdf)

¹⁸ INTOSAI, *Glosario de términos de las Directrices de auditoría financiera de la INTOSAI*, 56.

¹⁹ Normas y directrices para la auditoría del rendimiento basadas en las Normas de Auditoría y la experiencia práctica de la INTOSAI (2003), 11. Disponible en [http://www.issai.org/media\(384,1033\)/ISSAI_3000S.pdf](http://www.issai.org/media(384,1033)/ISSAI_3000S.pdf)

²⁰ Ríos y Pardinas, “Hacia la reforma constitucional”, 10.

(2007-2008), 62.9% de 97 países evaluados, incluyendo a México, realizan algún tipo de evaluaciones de eficiencia.²¹

1.3. Qué sabemos de la fiscalización en México

De manera paralela a la transición a una democracia electoral en México, desde la década de 1990, en el Congreso de la Unión se impulsaron reformas para fortalecer los mecanismos de control internos y externos.²² Uno de los logros más representativos en este sentido fue la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en 2002 y la creación de legislaciones similares en las entidades federativas. También, en sustitución de la Contaduría Mayor de Hacienda, en 2001 se creó la Auditoría Superior de la Federación (ASF) que, aunque es un órgano de apoyo de la Cámara de Diputados, por disposición constitucional cuenta con autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones.²³ Este cambio también influyó la generación de reformas al marco legislativo de las entidades federativas.

A pesar de estos avances registrados en las últimas décadas, diversos estudios evidencian que aún queda amplio espacio de mejora en materia de fiscalización,²⁴ especialmente en los sistemas de fiscalización superior a nivel subnacional.²⁵ Uno de dichos estudios, *Buenas, malas o raras. Las leyes mexicanas de fiscalización superior (2000-2009)*, señala que aún estamos “lejos de que [la legislación

²¹ Banco Mundial y Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), “Budget Practices and Procedures Survey”. Disponible en <http://webnet.oecd.org/budgeting/Budgeting.aspx>

²² Ríos y Pardini, “Hacia la reforma constitucional”, 11.

²³ Tonatiuh Bravo Padilla, “La vigilancia federal de los recursos públicos”, en *Buenas, malas o raras. Las leyes mexicanas de fiscalización superior (2000-2009)*, directora Aimée Figueroa Neri (Ciudad de México: Auditoría Superior de la Federación, 2009), 14.

²⁴ John Ackerman y César Astudillo, *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, (México: UNAM, 2009), disponible en <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=2739>; Jorge Chaires Zaragoza, “La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación”, *Revista Jurídica Jalisciense*, núm. 1, año 18, enero-junio 2008, 71-101, disponible en <http://www.publicaciones.cucsh.udg.mx/ppperiod/jurjal/> Véase también, los trabajos compilados en los Certámenes Nacionales de Ensayos sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas, http://www.asf.gob.mx/Section/61_Biblioteca_Virtual

²⁵ Cinthya Rocha Santos y Lilita Samperio Martínez, “Análisis Comparativo del marco jurídico de la fiscalización en el ámbito estatal”, *Tercer Certamen Nacional sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas*, (México: Auditoría Superior de la Federación, 2003); Claudia María Acosta Ramírez, “Importancia de la legislación secundaria para garantizar la autonomía técnica y de gestión de las Entidades de Fiscalización Superior”, *Sexto Certamen Nacional sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas*, (México: Auditoría Superior de la Federación, 2006); , Laura Patricia Córdova Macías y Francisco Marcos Martínez, “La rendición de cuentas y los procesos de fiscalización superior en los municipios de México” *Undécimo Certamen Nacional sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas*, (México: Auditoría Superior de la Federación, 2011).

y los sistemas de rendición de cuentas de las entidades federativas] sean eficaces y suficientes”.²⁶ En esta investigación se compararon y evaluaron los ordenamientos jurídicos de fiscalización superior en el ámbito local con base en diez indicadores sobre los componentes básicos que debería tener una buena ley en la materia. Este ejercicio se realizó en 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008. Las principales referencias para el diseño de los indicadores fueron la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y las mejores prácticas identificadas en las legislaciones de las entidades federativas. La siguiente tabla describe cada indicador y cuál es su peso en una calificación máxima de 100 puntos:

Tabla 1 Indicadores de la revisión del ordenamiento jurídico de la fiscalización superior 2000-2009

Indicador	Valor
Fundamento constitucional suficiente	10
Actualización Legislativa	10
Glosario de conceptos clave	5
Reglamento de la ley o Reglamento interior de EFS, actualizado	5
Autonomía plena de la EFS	20
Legitimidad en el nombramiento del titular de la EFS	10
Plazo para la revisión y fiscalización de la cuenta pública	10
Revisión ex-ante	10
Medición del desempeño institucional	10
Transparencia de la fiscalización superior	10
Total	100

Fuente: Aimée Figueroa Neri, “La salida del laberinto legal”, en *Buenas, malas o raras. Las leyes mexicanas de fiscalización superior (2000-2009)*, directora Aimée Figueroa Neri (Ciudad de México: Auditoría Superior de la Federación, 2009), 52.

Según datos de la última evaluación (2008), la calificación promedio fue de 84.2 y 11 entidades federativas ya contaban con ordenamientos jurídicos con calificación de 100 puntos. A pesar de que los resultados pueden considerarse favorables, este análisis tiene la desventaja de haberse realizado antes de la entrada en vigor de las reformas constitucionales a los artículos 73, 74, 79, 116, 122 y 134 que impactaron diversos aspectos de la fiscalización superior y del modelo de las EFSL.²⁷ En términos

²⁶ Aimée Figueroa Neri, “Lecciones aprendidas y oportunidades perdidas”, en *Buenas, malas o raras. Las leyes mexicanas de fiscalización superior (2000-2009)*, directora Aimée Figueroa Neri (Ciudad de México: Auditoría Superior de la Federación, 2009), 146.

²⁷ Estas reformas se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 2008 y entraron en vigor un año después. Aimée Figueroa Neri y María Imelda Murillo Sánchez, “Las leyes estatales y su calidad legal (2004-2009)”, en *Buenas, malas o raras. Las leyes mexicanas de fiscalización superior (2000-2009)*, directora Aimée Figueroa Neri (Ciudad de México: Auditoría Superior de la Federación, 2009), 105.

generales, se modificó la naturaleza y autonomía de las EFSL, el nombramiento y duración en el cargo del titular de estas entidades y los principios que guían la función de fiscalización.

La principal reforma constitucional con respecto a la fiscalización superior de las entidades federativas se registró en el artículo 116, fracción II (y en el 122 para el Distrito Federal) que indica lo siguiente:

Las legislaturas de los estados contarán con entidades estatales de fiscalización, las cuales serán órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispongan sus leyes. La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad.

El titular de la entidad de fiscalización de las entidades federativas será electo por las dos terceras partes de los miembros presentes en las legislaturas locales, por periodos no menores a siete años y deberá contar con experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades.

El cumplimiento de cada uno de estos principios en las 32 entidades federativas no se midió en la evaluación de 2008 y como consecuencia, sus resultados son obsoletos.

Asimismo, ante este cambio constitucional, la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental (ASOFIS), equivalente a INTOSAI pero en México, emitió la *Declaración de Zacatecas* con la intención de fortalecer la autonomía de las EFS locales. Uno de los principales ejes de este documento era impulsar que las EFSL se conviertan en organismos constitucionalmente autónomos. Con esta Declaración también se buscó fortalecer la autonomía de las EFSL mediante la seguridad en el cargo de los titulares, el acceso irrestricto a la información de los sujetos auditados, la transparencia, medidas de honradez y ética pública, entre otros.²⁸

Además de la serie de análisis centrados en la normatividad de la fiscalización superior, algunos autores se han enfocado en estudiar el funcionamiento y las prácticas utilizadas por EFSL. En este aspecto, la investigación más relevante, titulada *Hacia la reforma constitucional: Las entidades de Fiscalización Superior en México*, está basada en un cuestionario respondido por Auditores

²⁸Disponible en:

<http://www.ofsgto.gob.mx/doctos/pdf/4010/401000220090429.pdf?PHPSESSID=4c0747bf247685d9ce9ee4b08b84f7ec>

Superiores o Contadores Mayores de Hacienda de 21 entidades federativas entre agosto de 2007 y agosto de 2008.²⁹ De nuevo, una de las limitantes del estudio es que se realizó antes de la entrada en vigor de las reformas constitucionales de 2009. En resumen, los principales hallazgos para el periodo señalado fueron:³⁰

- Existía frecuente rotación de los titulares de las EFS locales;
- Era común que se requiriera la aprobación de la comisión legislativa respectiva para definir el número y tipo de auditorías a realizarse (este era el caso de siete entidades federativas);
- Sólo cinco de 21 EFSL entrevistadas contaban con servicio civil de carrera;
- El presupuesto de las EFSL dependía de la voluntad política de los congresos estatales; y
- Las EFSL enfrentaban problemas para dar seguimiento a los procedimientos de sanción.

Otro de los estudios enfocados en la fiscalización superior a nivel subnacional en México es *Gobiernos subnacionales, partidos políticos y el diseño institucional de la fiscalización superior en México (2008)*.³¹ Esta investigación muestra que, entre 1999-2007, el diseño de las leyes de fiscalización estuvo condicionado por factores políticos, particularmente por la estructura de gobierno. En los gobiernos subnacionales donde un partido dominaba los poderes Ejecutivo y Legislativo se manifestó mayor reticencia para modernizar su legislación. En contraste, los gobiernos divididos, es decir, donde dos o más partidos tenían presencia en el poder Ejecutivo y Legislativo, hubo una tendencia a modificar sustancialmente los ordenamientos jurídicos de los órganos fiscalizadores. Adicionalmente, esta investigación mostró que los partidos políticos escogieron, de manera diferenciada, qué aspectos de la Ley modificar o mantener. Como consecuencia, los avances en el fortalecimiento de los sistemas de fiscalización a nivel subnacional no han sido homogéneos.

Con base en esta breve descripción de los estudios sobre la fiscalización superior en el ámbito local en México, que incluyen tanto el diagnóstico sobre la normatividad como el de la práctica, se puede concluir que en 2008 los sistemas de fiscalización subnacionales contaban con deficiencias estructurales que limitaban su autonomía y su eficiencia.

²⁹ Ríos y Pardini, *Hacia la reforma constitucional*, 17.

³⁰ Ríos y Pardini, *Hacia la reforma constitucional*, 26 – 40.

³¹ Nancy García Vázquez, *Gobiernos subnacionales, partidos políticos y el diseño institucional de la fiscalización superior en México*, (México: Instituto Nacional de Administración Pública - El Colegio de Jalisco, 2008).

1.4. Lo novedoso de este estudio

Como se describió en la sección anterior, hasta 2008 existen, por un lado estudios centrados en el análisis del marco jurídico de la fiscalización superior a nivel local y por el otro, investigaciones prácticas sobre el funcionamiento de las EFSL. Sin embargo, no se había realizado un análisis integral de los sistemas de fiscalización superior de las entidades federativas que examinara, en conjunto, el marco normativo, algunas prácticas usadas por los órganos de fiscalización superior y la interacción entre ambos. Este estudio viene a llenar ese hueco.

Además de este enfoque integral, como se mencionó anteriormente, los estudios previos no contemplaban las reformas a la Constitución Federal de 2008-2009 que modificaron la naturaleza y autonomía de las EFSL, el nombramiento y duración en el cargo del titular de estas entidades y los principios que guían la función de fiscalización. La presente investigación precisamente se enfoca en analizar cuál ha sido el avance a nivel subnacional a partir de dichas reformas. Asimismo, dado que contamos con los parámetros de evaluación de 2008, este proyecto incluye un examen de los de los progresos y retrocesos de los sistemas de fiscalización entre 2008 y 2012, tanto en el ámbito normativo como en el práctico.

Por último, el proyecto contempla el análisis de una fuente de información que no se había explorado anteriormente: los portales electrónicos de las EFSL. El estudio *Métrica de Transparencia* (2010) del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) representó un esfuerzo previo para analizar los portales de los órganos gubernamentales. Sin embargo, este estudio toca tangencialmente a las EFSL y se centra en el cumplimiento de prácticas de transparencia, no en la calidad general de los portales, ni en su estrategia general de difusión de contenido. El análisis que aquí se realiza es clave porque es un indicador de la accesibilidad y la calidad de la información sobre las labores y funcionamiento de las EFSL, en particular, la información sobre la revisión de las cuentas públicas. De esta forma, se evalúa la eficiencia de la fiscalización superior como un instrumento de la rendición de cuentas vertical.

Capítulo 2. Evaluación del ordenamiento jurídico subnacional de la fiscalización superior en México

En este capítulo se mostrarán los principales resultados de la evaluación del ordenamiento jurídico de la fiscalización superior en México en el ámbito subnacional. La importancia de este ejercicio recae en la detección de aciertos y fallas en el marco normativo que rige el proceso de fiscalización en México para generar recomendaciones informadas en la materia.

La fiscalización superior en México, en su concepción actual, se originó hace más de 10 años. En enero de 2001 entró en vigor la Ley de Fiscalización Superior de la Federación de México, que transformó tanto a la institución responsable (Entidad de Fiscalización Superior), como al modelo de fiscalización superior en el ámbito federal, en los siguientes aspectos:

- Creación e inicio de funciones de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), en sustitución de la Contaduría Mayor de Hacienda.
- La ASF fue dotada de autonomía técnica y de gestión, y su relación con la Cámara de Diputados cambió de una subordinación del órgano fiscalizador, a una colaboración técnica basada en considerar a la ASF como ente auxiliar de la Cámara.
- La fiscalización superior evolucionó de ser una revisión contable y legal de la cuenta pública, a ser una evaluación de la gestión financiera del sector público, a través de auditorías de diferente tipo: financieras, de desempeño, forenses, de cumplimiento legal, entre otras.
- Los recursos públicos, entes y sujetos fiscalizables fueron ampliándose con algunas reformas a la ley aprobada en 2001. Estas reformas se efectuaron en 2005 y 2007.
- Se fomentó la transparencia y acceso a la información generada por la fiscalización superior, especialmente por medio del Informe de Revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal que cada año ha publicado la ASF, desde la revisión al ejercicio fiscal 2001.

En el nivel subnacional, varias entidades federativas realizaron cambios en sentido similar al ámbito federal. Sin embargo, las nuevas leyes de fiscalización no fueron simétricas respecto al modelo federal, lo que generó que las Entidades de Fiscalización Superior Locales (EFSL) no contarán con el mismo diseño institucional, autonomía, competencias y capacidades que la ASF.³²

³²En este escenario y durante cinco años, de 2004 a 2008, un grupo de investigación del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA) de la Universidad de Guadalajara, realizó la evaluación de las leyes y normas conexas que regulan la fiscalización superior en el ámbito subnacional de México. Los resultados fueron publicados anualmente y compilados en los libros dirigidos por Aimée Figueroa Neri, *Cuenta Pública en México. Evaluando el laberinto legal de la fiscalización superior* Guadalajara: Universidad de

Derivado de lo anterior, como se señaló en el capítulo previo, se realizó una reforma constitucional federal en mayo de 2008 tendiente a armonizar los rasgos básicos de las EFSL, el perfil de su titular y los principios de la fiscalización superior. La reforma entró en vigor en mayo de 2009,³³ fecha en que las legislaturas estatales tuvieron la obligación de reformar o expedir nuevas leyes en la materia que cumplieran con esos estándares constitucionales.

Después de más de tres años de las reformas constitucionales y legales de 2008 y 2009, puede decirse que existe una *segunda generación de leyes de fiscalización superior* en México. Esta sección del documento consiste en una evaluación de esta segunda generación en el ámbito subnacional, con las normas vigentes al 31 de diciembre de 2012.

2.1. Objeto de la evaluación

Los ordenamientos jurídicos básicos en materia de fiscalización superior de las 32 Entidades Federativas. Se utilizaron las constituciones, leyes, reglamentos y otras normas vigentes al 31 de diciembre de 2012.

2.2. Objetivos de la investigación

1. Elaborar un diagnóstico de la calidad de los ordenamientos jurídicos básicos que regulan la fiscalización superior del gasto público, a través de las cuentas públicas, en el ámbito subnacional en México.
2. Hacer una evaluación comparativa entre las leyes mencionadas.
3. Identificar los principales problemas y las prácticas ejemplares.

2.3. Universo de trabajo

- Leyes y sus reglamentos o reglamentos interiores de las EFSL, que regulan la revisión y fiscalización superior del gasto público, vigentes al 31 de diciembre del 2012 y localizados en los sitios web de los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Guadalajara, 2005 y *Buenas, malas o raras. Las leyes mexicanas de fiscalización superior (2000-2009)* Ciudad de México: Auditoría Superior de la Federación-Cámara de Diputados, 2009.

³³Diario Oficial de la Federación, 29 de mayo de 2008.

- Como complemento, para cada entidad federativa, analizamos la Constitución Política, la ley orgánica del Poder Legislativo y las leyes que regulan el presupuesto, la transparencia y acceso a la información pública y la contabilidad gubernamental.

Los nombres de las leyes y las denominaciones de las EFSL son variados, pero el objeto de regulación es el mismo. Se utilizaron las siguientes siglas para identificarlas:

Tabla 2 Legislación utilizada

CP	Constitución Política
LFS	Ley de Fiscalización Superior o equivalente
LP	Ley de Presupuesto o equivalente
LCG	Ley de Contabilidad Gubernamental o equivalente
LOPL	Ley Orgánica del Poder Legislativo
RIEFSL	Reglamento Interior de la Entidad de Fiscalización Superior
LTI	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública o equivalente

2.4. Metodología

Este estudio analiza el marco normativo arriba mencionado de cada entidad federativa con base en la interpretación jurídica de sus disposiciones y el diseño de 35 indicadores. A su vez, estos indicadores están agrupados en 10 *núcleos normativos estratégicos* para la fiscalización superior, la auditoría gubernamental y su transparencia. Para otorgar un puntaje se construyó una escala del 0 al 100, en la cual 100 es la mejor calificación. La calificación máxima de cada núcleo es de 10 y se fracciona en los indicadores lo componen, los cuales son ponderados de acuerdo a su importancia para la rendición de cuentas hacendaria.

En total, se revisaron 192 cuerpos normativos (constituciones políticas, leyes y reglamentos) y se obtuvieron 1,120 datos para poder calificar el ordenamiento jurídico de las 32 entidades federativas en México.

Tabla 3. Núcleos normativos estratégicos y su valor en la evaluación

NÚCLEOS NORMATIVOS ESTRATÉGICOS	VALOR
Bases constitucionales de la EFSL	10
Armonización legislativa	10
Autonomía de la EFSL	10
Estatuto del titular de la EFSL	10
Deberes del poder legislativo	10
Alcance de las auditorías de la EFSL	10
Procedimientos de las auditorías	10
Transparencia de la fiscalización	10
Consecuencias de la fiscalización	10
Rendición de Cuentas de la EFSL	10

Fuente: CUCEA-IMCO

La construcción de los núcleos normativos estratégicos y sus indicadores, parte de las características básicas que debe tener una buena legislación para la fiscalización del gasto público conforme a las tendencias contemporáneas sobre la materia, mencionadas en capítulo anterior. El otro gran referente para delimitar los indicadores fue la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y las mejores prácticas identificadas en el ámbito estatal de México. El equilibrio entre lo deseable y lo posible en los contextos jurídicos vigentes fue indispensable para la decisión final sobre los límites y el alcance de los indicadores.

Los indicadores se definieron primero y después se convirtieron en una *pregunta-guía* para facilitar la búsqueda e interpretación de las disposiciones legales. Se realizaron evaluaciones *piloto* (en 5 entidades federativas) para observar y verificar que fueran indicadores adecuados, tras los resultados de estos casos, se hicieron algunos ajustes a la definición de los indicadores y sus valores. Algunos datos que se consideraron deseables pero que no determinaron la aprobación o cumplimiento del indicador, se recopilaron en el apartado de *Prácticas en la legislación vigente: ejemplares y no deseadas*.

2.4.1 Núcleos normativos estratégicos

1) *Bases constitucionales de la EFSL*

Se cumple con los indicadores del núcleo normativo cuando la Constitución Política establece en sus disposiciones, con claridad y precisión: la naturaleza de la EFS y sus principales atribuciones³⁴.

2) *Armonización legislativa*

Se cumple con los indicadores del núcleo normativo cuando:

- A) La Constitución del Estado y la Ley de fiscalización superior se armoniza con lo establecido en el art. 116, fracción II, antepenúltimo párrafo de la Constitución federal (para el caso del Distrito Federal se encuentra en el art. 122):

Las legislaturas de los estados contarán con entidades estatales de fiscalización, las cuales serán órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispongan sus leyes. La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad.

- B) El contenido de la cuenta pública corresponda o remita a lo dispuesto por el artículo 53 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental³⁵.

Artículo 53.- La cuenta pública del Gobierno Federal, que será formulada por la Secretaría de Hacienda, y las de las entidades federativas deberá atender en su cobertura a lo establecido en su marco legal vigente y contendrá como mínimo:

³⁴ En la literatura y lineamientos de INTOSAI se le conoce como *mandato de la EFS*.

³⁵ Este artículo se complementa con los artículos 54 y 55 de la misma Ley:

Artículo 54.- La información presupuestaria y programática que forme parte de la cuenta pública deberá relacionarse, en lo conducente, con los objetivos y prioridades de la planeación del desarrollo. Asimismo, deberá incluir los resultados de la evaluación del desempeño de los programas federales, de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, respectivamente, así como los vinculados al ejercicio de los recursos federales que les hayan sido transferidos.

Para ello, deberán utilizar indicadores que permitan determinar el cumplimiento de las metas y objetivos de cada uno de los programas, así como vincular los mismos con la planeación del desarrollo.

Adicionalmente se deberá presentar información por dependencia y entidad, de acuerdo con la clasificación establecida en la fracción IV del artículo 46 de esta Ley.

Artículo 55.- Las cuentas públicas de los ayuntamientos de los municipios y de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal deberán contener, como mínimo, la información contable y presupuestaria a que se refiere el artículo 48. Asimismo, de considerarlo necesario, el consejo determinará la información adicional que al respecto se requiera, en atención a las características de los mismos.

- I. Información contable, conforme a lo señalado en la fracción I del artículo 46 de esta Ley;
 - II. Información Presupuestaria, conforme a lo señalado en la fracción II del artículo 46 de esta Ley;
 - III. Información programática, de acuerdo con la clasificación establecida en la fracción III del artículo 46 de esta Ley;
 - IV. Análisis cualitativo de los indicadores de la postura fiscal, estableciendo su vínculo con los objetivos y prioridades definidas en la materia, en el programa económico anual:
 - a) Ingresos presupuestarios;
 - b) Gastos presupuestarios;
 - c) Postura Fiscal;
 - d) Deuda pública, y
 - V. La información a que se refieren las fracciones I a III de este artículo, organizada por dependencia y entidad.
- C) La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública estatal fortalece lo establecido por la fracción V del artículo 6 de la Constitución Federal:
- V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.

3) Autonomía de la EFSL

Aunque la Constitución Política local establezca la autonomía de la EFSL y sus dimensiones, para que se apruebe uno de los indicadores es necesario que la Ley de fiscalización superior desarrolle íntegramente esa autonomía a través de disposiciones que la fortalezcan y con ausencia de disposiciones que la contradigan. Por ejemplo, facultades de la Comisión legislativa o superposición de otros órganos públicos. Es relevante que estas condiciones se cumplan porque la autonomía de una institución se define como la capacidad para autodeterminarse y por contraste, como la no subordinación a otro ente o sujeto. Las cinco dimensiones de la autonomía de los órganos

fiscalizadores que han sido establecidas por la norma constitucional pueden entenderse, para efectos de esta evaluación, como la capacidad de la EFSL³⁶ para:

- Técnica.- Determinar sus procedimientos, métodos de actuación y potestad para expedir sus normas, criterios y lineamientos con el objeto de que sea el órgano el que pueda racionalizar su proceso fiscalizador.
- De gestión.- Decidir libremente la administración, manejo, custodia y aplicación de sus ingresos, egresos, fondos y todo tipo de recursos financieros, humanos y materiales.
- Organizativa.- Determinar su estructura, organización y gobierno interior. Incluye los criterios para seleccionar, ingresar, ascender o remover a los funcionarios de la EFSL.
- Funcional.- Actuar al margen de cualquier interferencia exterior que pudiera obstaculizar o impedir sus funciones sustantivas y el cumplimiento de su mandato constitucional y legal.
- Resolutiva.- Solventar los asuntos de su competencia con plena independencia, a través de decisiones formales (resoluciones, informes, dictámenes, determinaciones) sin injerencias, subordinación o sumisión de otros.

4) Estatuto del titular de la EFSL

Al igual que en el núcleo normativo anterior, la Constitución local suele establecer requisitos mínimos para cumplir con los artículos 116 y 122 constitucionales federales:

El titular de la entidad de fiscalización de las entidades federativas será electo por las dos terceras partes de los miembros presentes en las legislaturas locales, por periodos no menores a siete años y deberá contar con experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades.

Pero uno de los indicadores del núcleo normativo se cumple cuando en la Ley se confirman y amplían los mecanismos de la elección: convocatoria pública para registro de candidatos, entrevistas públicas, otros requisitos o medios que pretendan un proceso objetivo e imparcial. Este núcleo normativo también contempla que se establezca claramente las causas y forma de remoción y

³⁶Con base en el análisis que hace César Astudillo en su trabajo "Auditoría Superior de la Federación. Contenido, alcances, garantías y fortalecimiento de su autonomía institucional" en John Ackerman y César Astudillo, *La autonomía constitucional de la auditoría superior de la federación* (México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2009) 62-66.

sustitución. Finalmente, es deseable, aunque no parte de la medición, que haya disposiciones que mitiguen que el titular de la EFSL tenga conflictos de intereses por cargos públicos anteriores. Con todo lo anterior, el estatuto o bases legales sobre el cargo del titular de la EFSL se considera completo y adecuado.

5) *Deberes del poder Legislativo*

La vigilancia del gasto público es un deber del poder Legislativo, reflejo de su poder de imposición tributaria y mecanismo de control sobre el poder Ejecutivo y Judicial. Ese deber público se delega a una EFS por la complejidad técnica de las finanzas públicas y la contabilidad gubernamental. Con el transcurso del tiempo, esos órganos fiscalizadores han ganado autonomía tanto en el ámbito internacional como en el nacional, para que su trabajo sea objetivo e imparcial y no queden subordinadas al poder Legislativo y *contaminadas* por intereses políticos o partidistas. Sin embargo, ni la delegación de la función, ni la autonomía de las EFS suprimen el deber originario del poder Legislativo de vigilar la gestión financiera de la administración pública. Por lo tanto, este poder público debe concluir el ciclo de la vigilancia del gasto público a través de un dictamen de su pleno que contenga su conclusión o posición respecto de la cuenta pública del ejercicio fiscal correspondiente, basado en los resultados informados por el órgano fiscalizador.

Los indicadores del núcleo normativo se cumplen cuando las disposiciones legales establecen con claridad las funciones del poder Legislativo respecto de la revisión de la cuenta pública y se diferencian de las funciones de la EFSL. Además, debe establecerse un plazo determinado y un instrumento específico para que el poder Legislativo concluya el ciclo de la revisión del ejercicio fiscal a través de la cuenta pública que corresponda. También, debe haber un seguimiento con acciones propias del poder Legislativo, de las recomendaciones emitidas y procedimientos promovidos por la EFSL como consecuencia de sus hallazgos.

6) *Alcance de las auditorías de la EFSL*

Se considera cumplido el núcleo normativo estratégico cuando la EFSL no tiene restricción para auditar cualquier sujeto fiscalizable que haya ingresado, administrado o ejercido recursos públicos y cuando pueda realizar al menos los tres tipos básicos de auditorías: de regularidad (financieras y de cumplimiento; de obra pública e inversiones físicas), de desempeño y especiales (incluidas las que puede solicitarle *ex professo* el poder Legislativo y los ciudadanos).

7) Procedimientos de las auditorías

Así como es necesario un alcance amplio de las auditorías que realiza la EFSL, es también importante que los procedimientos se establezcan en las disposiciones normativas, en forma completa y clara. Esto garantiza la certidumbre jurídica-procesal por un lado, y evita por el otro, lagunas legales que impidan una conclusión adecuada de la revisión del gasto público o en el peor de los casos, un uso imparcial de las auditorías (castigos políticos). Los indicadores de este núcleo normativo se cumplen cuando en la ley se establece el procedimiento de una auditoría abarcando desde la planeación de las mismas (programa anual de auditorías), pasando por las etapas de su desarrollo (notificación, requerimientos de información, inspección *in situ*, observaciones y sus solventaciones), hasta el documento formal con que concluya la auditoría (dictamen del auditor responsable). En cada etapa deben señalarse formas y plazos concretos.

8) Transparencia de la fiscalización

Los indicadores de núcleo normativo se cumplen cuando las leyes de fiscalización superior y de transparencia de la información garantizan el carácter público de las labores de la EFSL. Esto se manifiesta a través de su obligación de publicar los criterios para la planeación y ejecución de sus auditorías así como los resultados de las mismas, en el Informe final de resultados de la revisión de la cuenta pública, o equivalente. La publicación deberá hacerse en internet y sin necesidad del dictamen o aprobación del poder Legislativo.

9) Consecuencias de la fiscalización

La rendición de cuentas no es eficaz a menos que tenga un impacto a través de consecuencias específicas, bien sea para sancionar conductas indeseables, corregir actuaciones, mejorar resultados e incentivar logros. El papel de las EFSL en el sistema de rendición de cuentas hacendaria consiste en reportar sus hallazgos y emitir observaciones y recomendaciones, para que los entes públicos correspondientes utilicen los reportes e información para tomar decisiones y actuar según sus ámbitos de competencia.

Los indicadores se cumplen cuando, sin necesidad de revisión o aprobación del poder Legislativo u otra instancia, la EFSL puede determinar las responsabilidades, daños y perjuicios, e iniciar directamente los procedimientos administrativos-resarcitorios, denuncias de hecho ante la Procuraduría de Justicia o denuncias de juicio político. Así mismo, la ley debe garantizar que la EFSL pueda emitir recomendaciones a los sujetos fiscalizables y darles seguimiento. Es deseable que los

Informes y reportes de la EFSL se utilicen como insumo de las decisiones financieras y presupuestarias.

10) Rendición de cuentas de la EFSL

No debe confundirse la autonomía del órgano fiscalizador con su libertad absoluta, exención de rendición de cuentas o impunidad. La EFSL también debe de rendir cuentas sin que los mecanismos para ello menoscaben su autonomía.

Los indicadores de este núcleo normativo se cumplen cuando la ESFL es sujeto de la ley de transparencia de la información y tiene las mismas obligaciones que el resto de sujetos obligados por esta ley. También es necesario que existan mecanismos de control y supervisión de su desempeño y ejercicio de su presupuesto, a cargo del poder Legislativo o de otros entes o personas.

Es deseable, aunque no parte de la medición, que se incluyan en la ley mecanismos de contraloría social, evaluación de pares y controles externos (despachos, universidades, consejos ciudadanos, testigo social, etc.).

2.5. Alcance, utilidad y límites de la evaluación

Esta parte del estudio sirve para evaluar la calidad del ordenamiento jurídico que regula la fiscalización superior e, indirectamente, su grado de institucionalización.

Al ser una investigación *de iure*, sobre un objeto muy concreto —el ordenamiento jurídico de la fiscalización superior—no es un trabajo que sirva para evaluar en general, la rendición de cuentas de cada entidad federativa ni la forma en la que se ejerce el presupuesto. Tampoco es útil para evaluar la aplicación o eficacia de la legislación, ni el trabajo de las EFSL.

2.6. Resultados y hallazgos

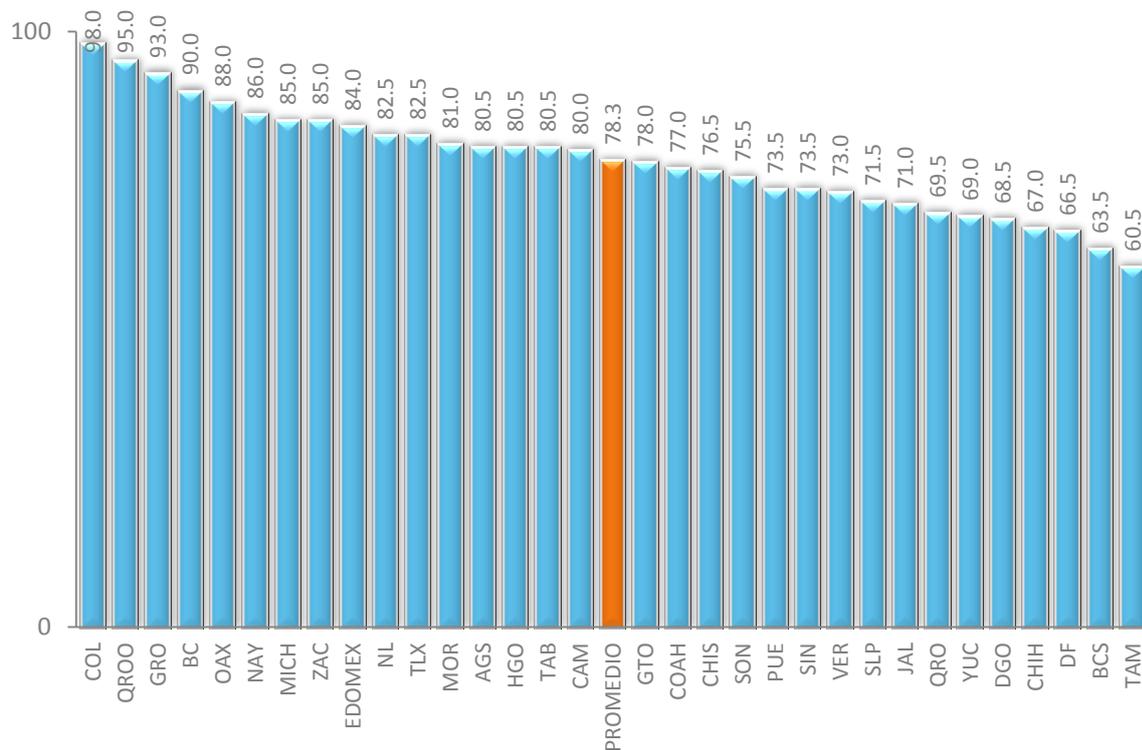
2.6.1 Evaluación general

El promedio general del ordenamiento jurídico sobre la fiscalización superior (legislación, en lo sucesivo) en el ámbito subnacional de México es de 78.30. Al comparar este resultado con la última

evaluación disponible –correspondiente al año 2008-³⁷ en la cual el promedio fue de 84.2, se debe considerar que la presente evaluación es más exigente debido a que algunas leyes especiales de la materia han sido reformadas o sustituidas dos y hasta tres veces entre el 2001 y 2012. Por otro lado, el actual contexto derivado de las reformas federales ya mencionadas, en materia de presupuesto y contabilidad gubernamental, demanda una mayor efectividad y transparencia de la fiscalización del gasto público. Se esperaría que este conjunto de cambios hubiera derivado en una mejoría más intensa y homogénea de las leyes en las entidades federativas pero no ha sido así. Las causas de esto, no son espacio de este trabajo, pero sin duda, merecen ser investigadas.

La entidad federativa con la calificación más alta es Colima con una puntuación de 98 y la entidad con la más baja es Tamaulipas con 60.5 puntos. Además de Colima, sólo otras tres entidades federativas —Quintana Roo, Guerrero y Baja California— tienen legislaciones que pueden considerarse como adecuadas o suficientes ya que sus calificaciones son iguales o superiores a 90 puntos.

Gráfica 1 Calificación de las entidades federativas en la calidad del ordenamiento jurídico de la fiscalización (escala de 0 a 100)

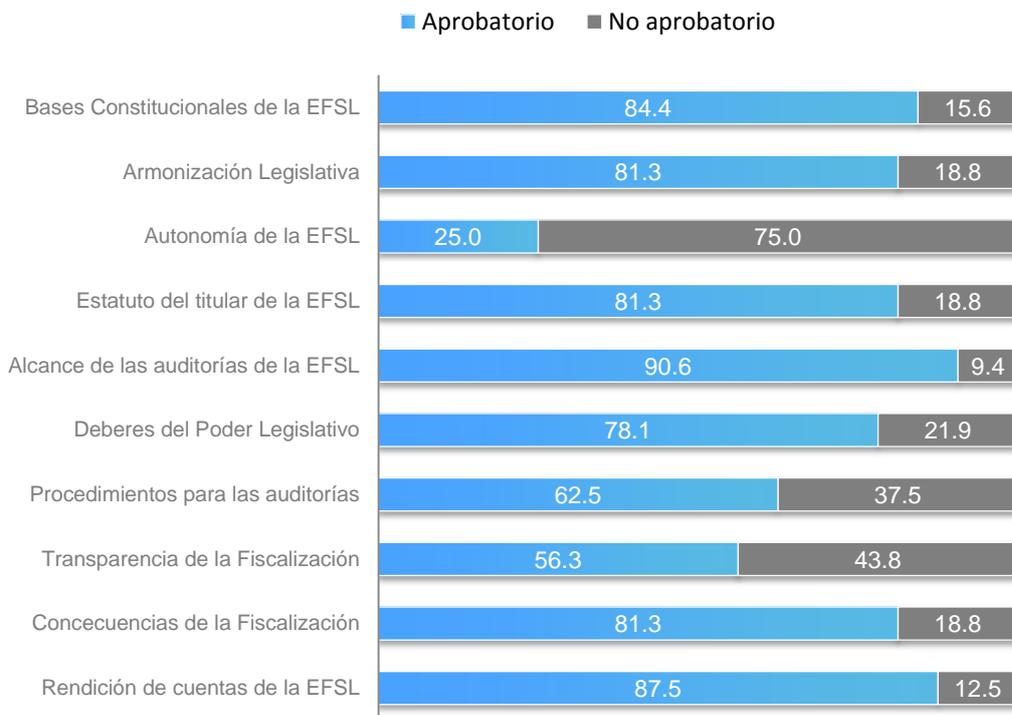


Fuente: CUCEA-IMCO

³⁷Figueroa Neri *Buenas, malas o raras...*, 106.

Los núcleos normativos estratégicos cuyo valor mínimo es 0 y valor máximo es 10, fueron clasificados, cada uno, como aprobados cuando la calificación es del 6 al 10 y no aprobados cuando la calificación es de 0 a 5.

Gráfica 2 Porcentaje de aprobación de las entidades federativas por núcleo normativo estratégico



Fuente: CUCEA-IMCO

Como puede observarse, la autonomía de las EFSL sigue siendo un reto en las entidades federativas, seguido de la transparencia de la fiscalización superior y los procedimientos de las auditorías. A continuación se presentarán los resultados más destacados de la evaluación de cada núcleo normativo estratégico, en el Anexo 1 se muestran los resultados completos por entidad federativa.

2.6.2 Evaluación por núcleo normativo estratégico

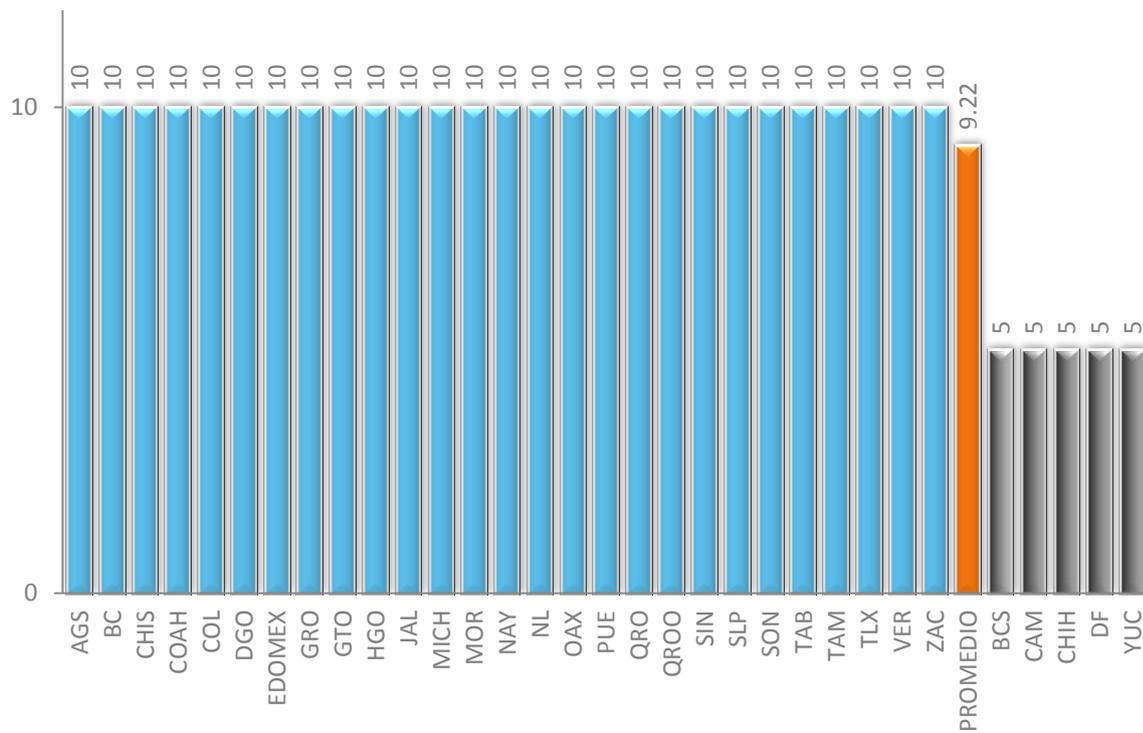
1) Bases constitucionales

Pregunta guía	Puntos
¿Se define la naturaleza y tipo de EFS?	5
¿Se establecen sus atribuciones principales?	5
Subtotal	10

La Constitución Política de un país, o de los ámbitos subnacionales en un Estado Federal, es considerada desde la perspectiva del derecho, como la máxima norma y punto de referencia para el resto de disposiciones jurídicas. También es un fundamento que garantiza el respeto a los diseños de las instituciones desde ahí creadas y la protección jurisdiccional en caso de que se presentan violaciones a lo dispuesto por las normas constitucionales. Desde la perspectiva política, una Constitución contiene los principales pactos y acuerdos de un Estado y la sociedad que vive bajo su régimen.

Las normas constitucionales mexicanas, junto con la resolución de controversias constitucionales, han ido precisando cuál es la naturaleza de EFSL, órganos que deben ser autónomos, y a la vez, seguir vinculados con el poder Legislativo. También se ha establecido su mandato, es decir, sus principales atribuciones y funciones. Por ello sorprende que después de más de 12 años de reformas sobre la materia, exista un estado —Campeche— que no defina la naturaleza de su órgano fiscalizador y otras cuatro entidades federativas que no señalen sus atribuciones con precisión — Baja California Sur, Chihuahua, Distrito Federal y Yucatán—.

Gráfica 3. Bases constitucionales de la EFSL (calificación por entidad federativa, escala del 0 al 10)



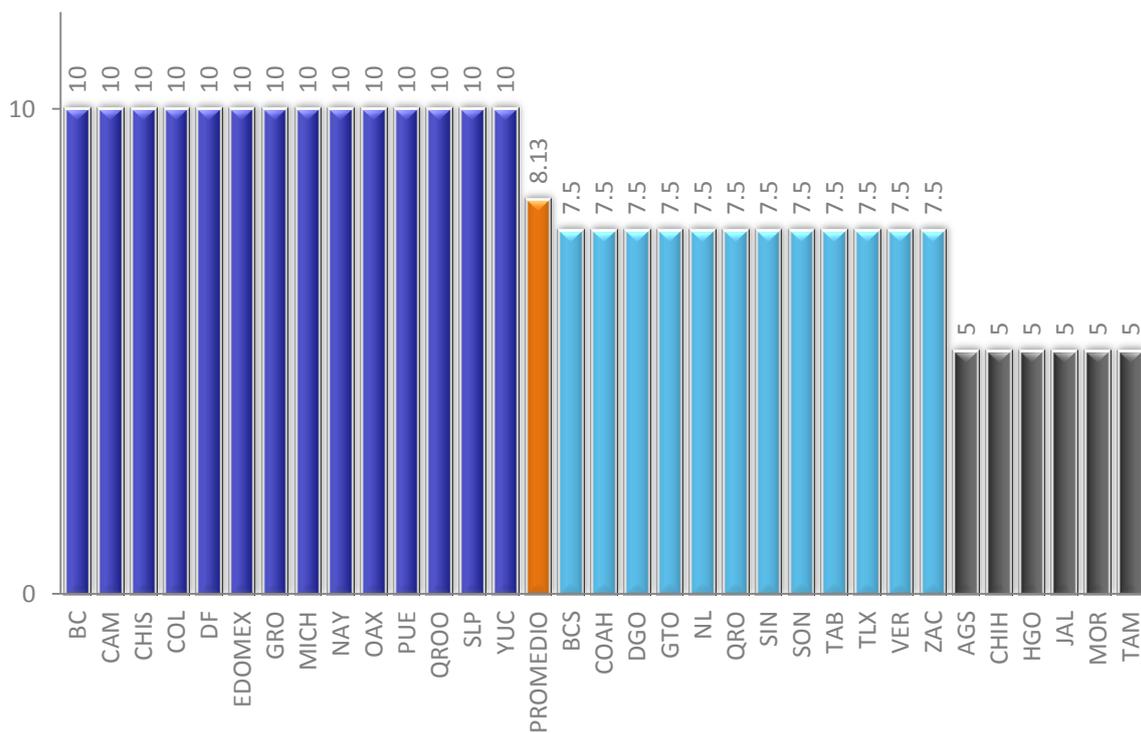
Fuente: CUCEA-IMCO

2) Armonización legislativa

Pregunta guía	Puntos
¿La constitución de la entidad federativa y/o la ley de fiscalización superior cumplen con los artículos 116 y 122 de la constitución federal respecto de la naturaleza y características de las EFSL?	2.5
¿La constitución de la entidad federativa y/o la ley de fiscalización superior cumplen con los artículos 116 y 122 de la constitución federal respecto de los principios?	2.5
¿Existe una disposición jurídica que obligue a emitir las cuentas públicas conforme lo requiere la Ley General de Contabilidad Gubernamental?	2.5
¿Se refuerza en la LTI lo establecido en el artículo 6, fracc. V de la constitución federal?	2.5
Subtotal	10

Uno de los retos que enfrentan los Estados federales es que las normas jurídicas de los diferentes ámbitos de gobierno y administración pública estén armonizadas y no generen asimetrías. Este reto se presentó en el ámbito de la fiscalización superior durante los primeros años del nuevo modelo de revisión de las cuentas públicas a cargo de la ASF (2002-20005). A pesar de que las disposiciones federales tendientes a corregir este problema, fueron establecidas en 2006 y 2008, sólo 14 de las 32 entidades federativas tienen las normas requeridas armonizadas. Preocupa que en 15 casos todavía no hayan armonizado el marco normativo referente a los rubros que componen la cuenta pública de acuerdo con lo requerido por la Ley General de Contabilidad Gubernamental, aunque puede ser que en la práctica, sí lo hagan. Las cuentas públicas deben integrarse en la misma forma para ser comparables e integrarse con el resto de la información financiera del Estado, de lo contrario, se carecen de insumos completos para la toma de decisiones y rendición de cuentas hacendaria.

Gráfica 4. Armonización legislativa (calificación por entidad federativa, escala del 0 al 10)



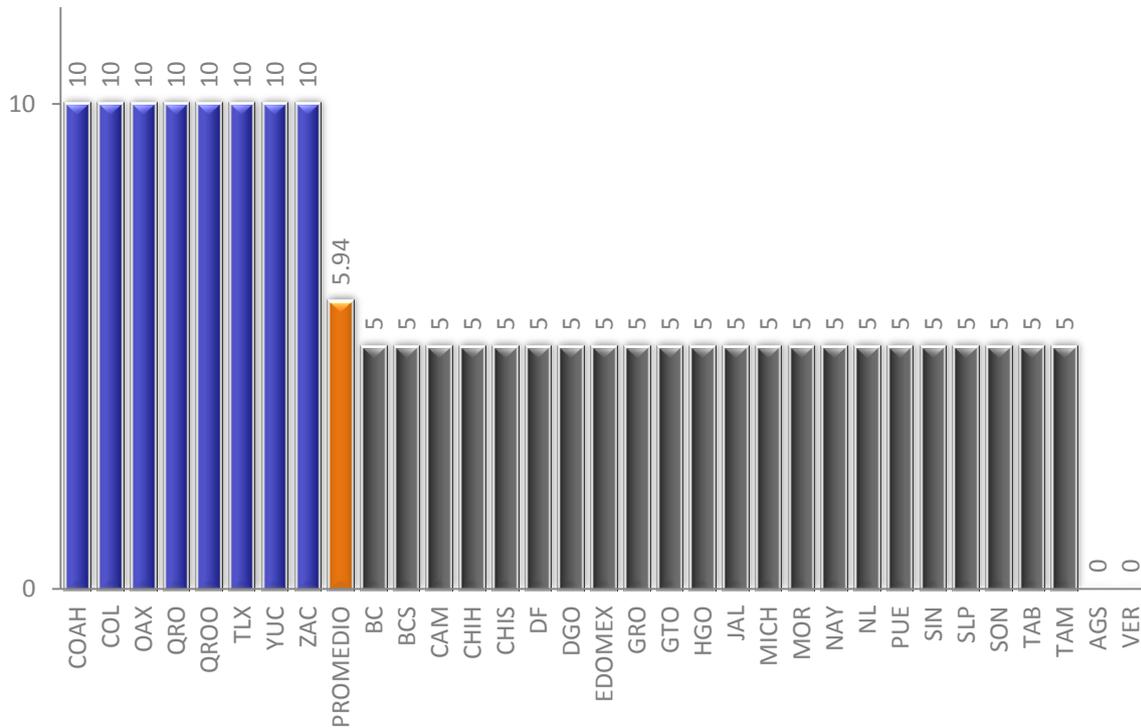
Fuente: CUCEA-IMCO

3) *Autonomía de la EFSL*

Pregunta guía	Puntos
¿La ley de fiscalización superior reafirma y desarrolla íntegramente la autonomía establecida en la constitución estatal? (técnica, de gestión, organizativa, funcional y resolutive)	5
No existen disposiciones en la ley de fiscalización o en la ley orgánica del poder legislativo que contradigan o limiten sustancialmente esa autonomía	5
Subtotal	10

Sólo ocho entidades federativas cuentan con legislaciones que establecen y permiten autonomía plena a sus órganos fiscalizadores en las cinco dimensiones señaladas por la Constitución Política federal: técnica, de gestión, organizativa, funcional y resolutoria. A pesar de ser una característica esencial, impulsada desde el INTOSAI y la academia, a principios de la década pasada, los congresos locales se resistían a dotar y garantizar la autonomía de las EFSL en las normas constitucionales y en la ley principal de la materia. Diez años después, el ordenamiento legal declara la autonomía de las EFS, sin embargo, no está exento de disposiciones que la lesionan. La autonomía de las EFSL se ve limitada en el desarrollo de la ley, la mayoría de veces, a través de las facultades que tiene la Comisión legislativa o el Congreso. Algunos ejemplos son las atribuciones para la aprobación del reglamento interior del órgano fiscalizador, para la decisión final sobre la determinación de daños y perjuicios a la hacienda pública o el inicio de los procedimientos correspondientes a las presuntas responsabilidades de los servidores públicos. Los casos más alarmantes son Aguascalientes y Veracruz, donde además de no declararse la autonomía de las EFS en sus cinco dimensiones, también existen normas que menoscaban su autonomía.

Gráfica 5. Autonomía de la EFSL (calificación por entidad federativa, escala del 0 al 10)



Fuente: CUCEA-IMCO

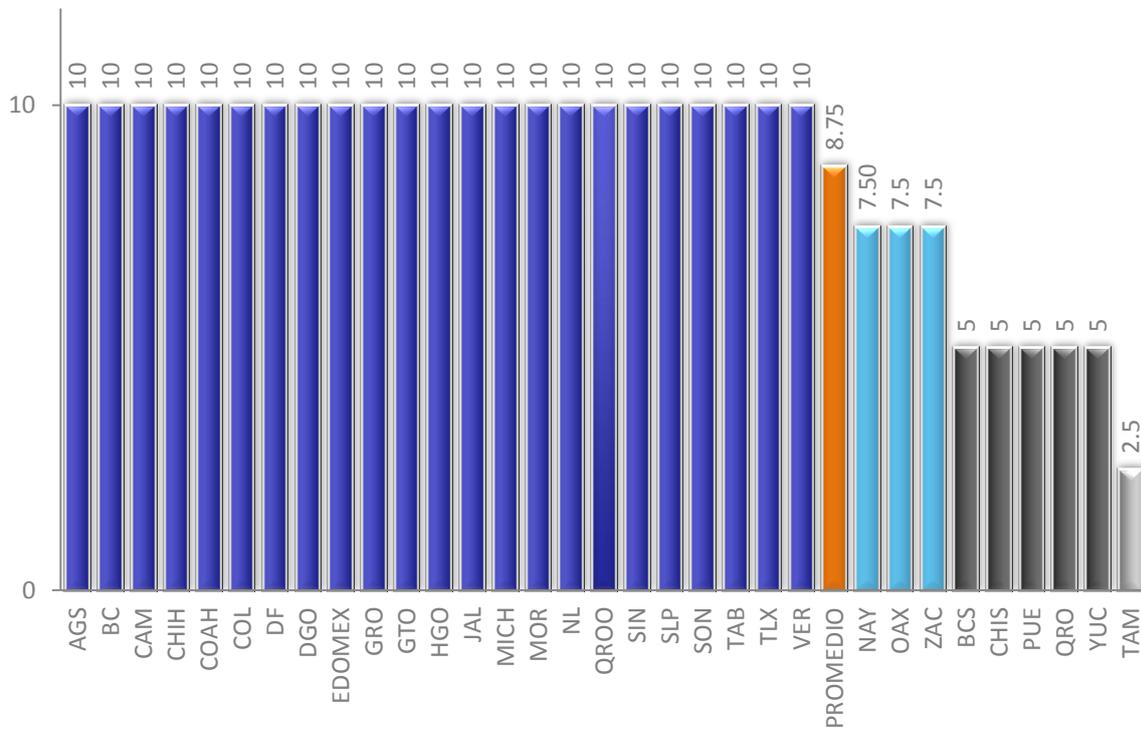
4) Estatuto del titular de la EFSL

Pregunta guía	Puntos
¿Se confirman los requisitos establecidos en los art. 116 y 122 de la constitución federal?	2.5
¿La ley de fiscalización superior local amplía los mecanismos de la elección? (tendientes a hacer público y objetivo el procedimiento)	2.5
¿Se establecen con claridad las causas y procedimiento de remoción y/o destitución del cargo así como el método de sustitución en caso de que ocurra?	5
Subtotal	10

De las 32 entidades federativas, 23 cuentan con normas jurídicas que permiten nombrar al titular de la EFSL conforme a los requisitos constitucionales federales y con procedimientos más objetivos y abiertos, en relación al tradicional método de designación discrecional por parte del Congreso. En estas 23 entidades también se establecen disposiciones claras sobre la forma de remoción, destitución y sustitución del cargo. Por sí sola, la designación del titular de una EFS no garantiza su imparcialidad en la dirección de la institución pero si este nombramiento se hace con mayor apertura

y transparencia, se presumen condiciones para una elección más legítima y del mejor candidato con un futuro buen desempeño. Por lo anterior, es inquietante que todavía haya cuatro entidades federativas con procedimientos *cerrados* para nombrar al titular de la EFSL (Baja California Sur, Querétaro, Tamaulipas y Zacatecas) y otras cuatro que presentan deficiencias en las disposiciones legales para removerlo, destituirlo y hacer la sustitución correspondiente (Chiapas, Puebla, Tamaulipas y Yucatán). Llama la atención también, que cuatro legislaciones subnacionales (Baja California Sur, Nayarit, Oaxaca y Querétaro) no cumplan en su totalidad con las disposiciones constitucionales federales.

Gráfica 6. Estatuto del titular de la EFSL (calificación por entidad federativa, escala del 0 al 10)



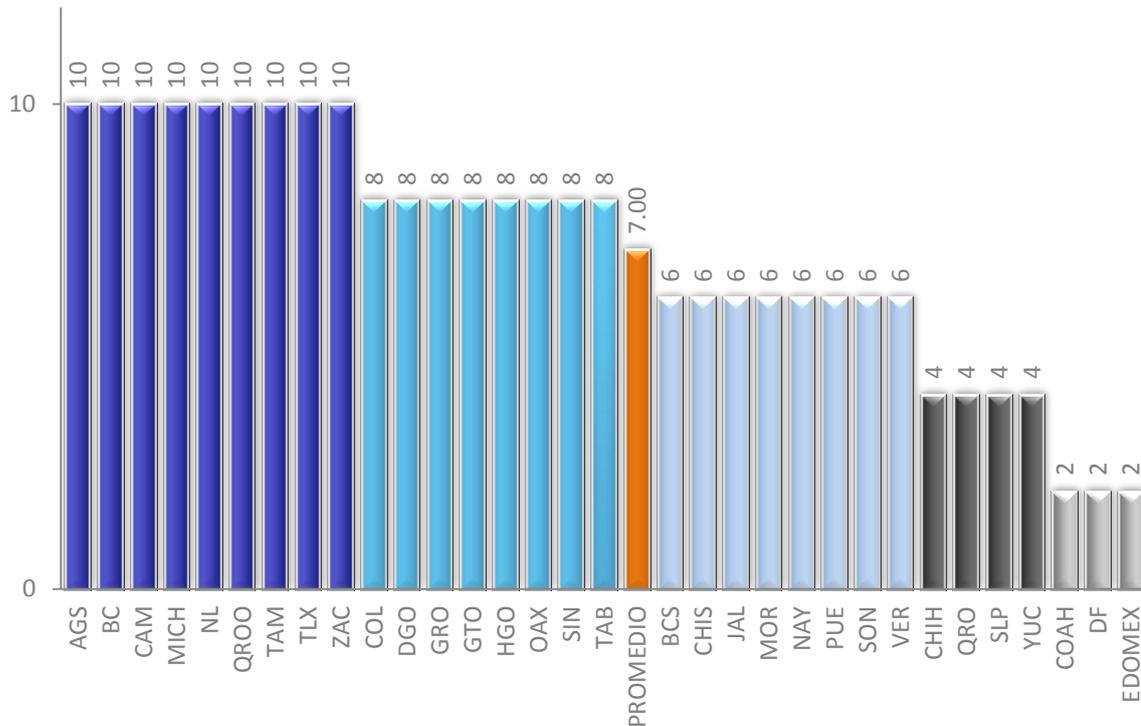
Fuente: CUCEA-IMCO

5) Deberes del Poder Legislativo

Preguntas guía	Puntos
¿Se establece con claridad la función del poder legislativo en la fiscalización superior y la diferencia con la función de la EFSL? (qué hace cada uno)	2
¿Se determina cómo utiliza el poder legislativo el Informe final de la EFSL? (base de su dictamen, determinación o inicio de procedimientos de responsabilidades para servidores públicos y/o créditos fiscales, insumo para la discusión y asignación presupuestaria, otras).	2
¿Se establece un plazo para que el poder legislativo concluya la revisión de la cuenta pública?	2
¿Se especifica que concluya con un formato o sentido específico la revisión por parte del poder legislativo de la cuenta pública? (“aprobación”, “dictamen”, “pronunciamiento”, otro)	2
¿Se establece un seguimiento a las observaciones emitidas y los procedimientos iniciados por la EFSL?	2
Subtotal	10

La función de la fiscalización superior de los recursos públicos recae sobre el Poder Legislativo, al ser una función intrínseca dentro de la teoría de la división de poderes públicos y un reflejo de su poder impositivo. Con la autonomía de las EFS, esta función del Legislativo se ha ido confundiendo con las labores de estos órganos fiscalizadores. Perjudicialmente, para la rendición de cuentas, en algunos casos, los congresos mexicanos se han desvinculado de la vigilancia y evaluación del gasto público. Un ordenamiento legal adecuado debería conferir responsabilidades técnicas y resolutorias a la EFS, pero también debería normar el papel de los congresos como los últimos responsables de la fiscalización de la cuenta pública. Al respecto, sólo nueve entidades federativas del país tienen legislaciones que cumplen con la totalidad de lo requerido por los indicadores de la evaluación. Coahuila, Distrito Federal y el Estado de México tienen las indefiniciones jurídicas más severas al respecto.

Gráfica 7. Deberes del poder Legislativo (calificación por entidad federativa, escala del 0 al 10)



Fuente: CUCEA-IMCO

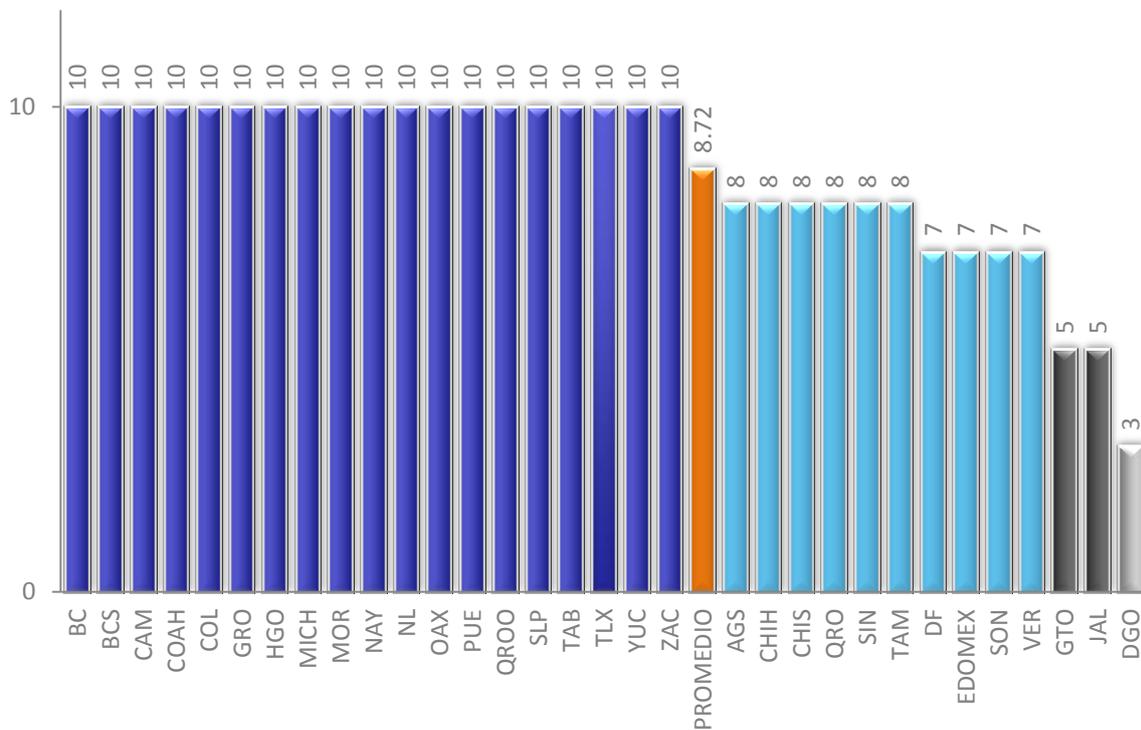
6) Alcance de las auditorías que realiza la EFSL

Preguntas guía	Puntos
¿La EFSL puede auditar a todo ente y personas que ingresan, administran o ejercen recursos públicos? No se menciona explícitamente que ciertas acciones e instituciones no son fiscalizables por la EFSL	3
¿La LTI permite el acceso irrestricto a la información que necesita la EFSL? No hay restricciones explícitas	2
¿La EFSL tiene competencias para realizar auditorías de desempeño?	3
¿La EFSL puede realizar auditorías especiales, a solicitud del poder legislativo u otra persona o ente? Extraordinarias al programa anual de auditorías	2
Subtotal	10

El promedio alcanzado en la evaluación de la calidad jurídica de las disposiciones que regulan el principal instrumento utilizado por las EFSL, las auditorías, es de 8.72 de un máximo de 10 puntos. Ha habido un avance en el alcance de la auditoría gubernamental que realiza el órgano fiscalizador local a partir de que éstos fueron creados en el país hace poco más de una década. Se ha aumentado en

estos años, por un lado, el universo de sujetos y recursos fiscalizables, así como la información accesible para ellos. Por el otro, se ha incrementado el tipo de auditorías posibles a realizarse, ya que más EFSL ejecutan auditorías de desempeño y la mayoría de los congresos puede solicitar auditorías por situaciones especiales. No obstante, alarma que en siete entidades federativas –Aguascalientes, Chihuahua, Chiapas, Durango, Jalisco, Sinaloa y Tamaulipas- no pueda el Congreso solicitar auditorías por situaciones especiales y sólo en algunos casos –Colima, Guanajuato, Guerrero, Oaxaca, Nuevo León y Yucatán, entre ellos- la legislación establece expresamente, las denuncias ciudadanas para que la EFSL valore si incluye una revisión al respecto en su programa anual de auditorías, aunque parece que en la práctica sí se hace, según se reporta en el siguiente capítulo.

Gráfica 8. Alcance de las auditorías de la EFSL (calificación por entidad federativa, escala del 0 al 10)



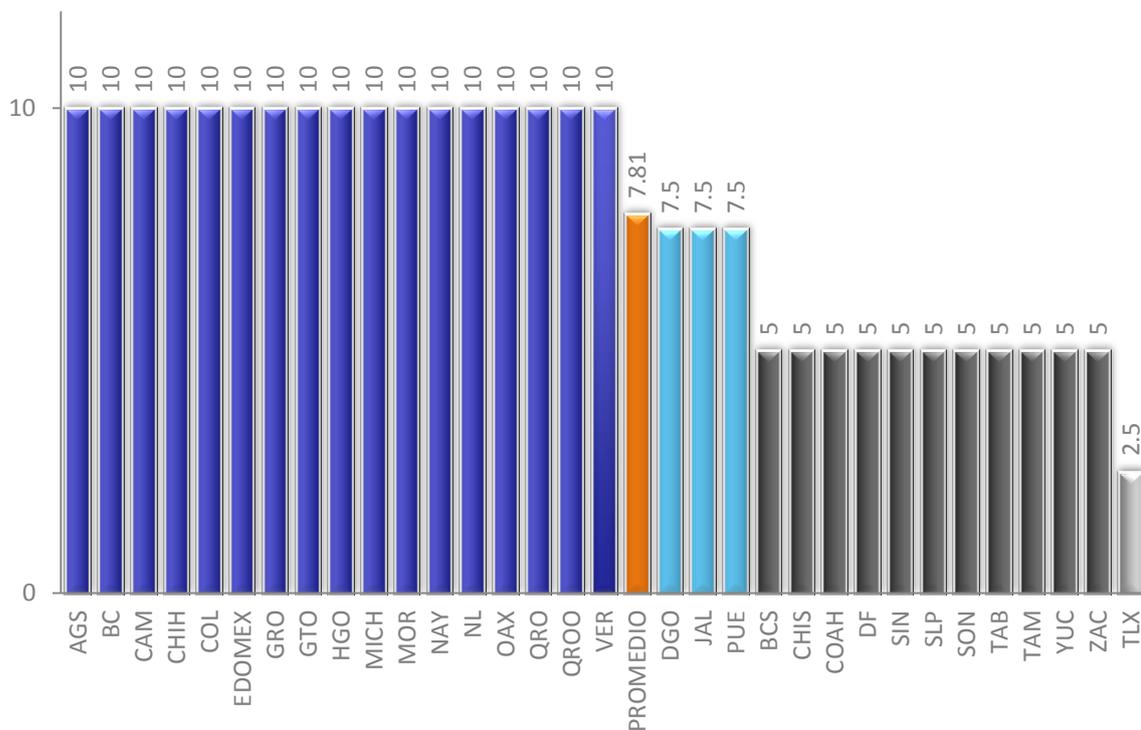
Fuente: CUCEA-IMCO

7) Procedimientos de las auditorías

Preguntas guía	Puntos
¿La EFSL tiene la obligación de establecer un programa anual de auditorías?	2.5
¿La legislación obliga a que la EFSL emita criterios y/o normas técnicas para la ejecución de esas auditorías?	2.5
¿La ley de fiscalización superior establece un procedimiento claro y completo para realizar las auditorías? (etapas, formas y plazos)	5
Subtotal	10

Las normas que regulan el procedimiento para realizar las auditorías gubernamentales —tan importante como el alcance de éstas— fueron calificadas con el máximo puntaje en 17 entidades federativas. Sin embargo, sigue habiendo ordenamientos que no contemplan de manera completa y precisa las diferentes etapas del procedimiento. Esto genera inseguridad jurídica tanto para el sujeto fiscalizado, como para los auditores designados para las revisiones y propicia impugnaciones procedimentales, ralentizando y opacando el objeto sustancial de las auditorías.

Gráfica 9. Procedimientos de las auditorías (calificación por entidad federativa, escala del 0 al 10)



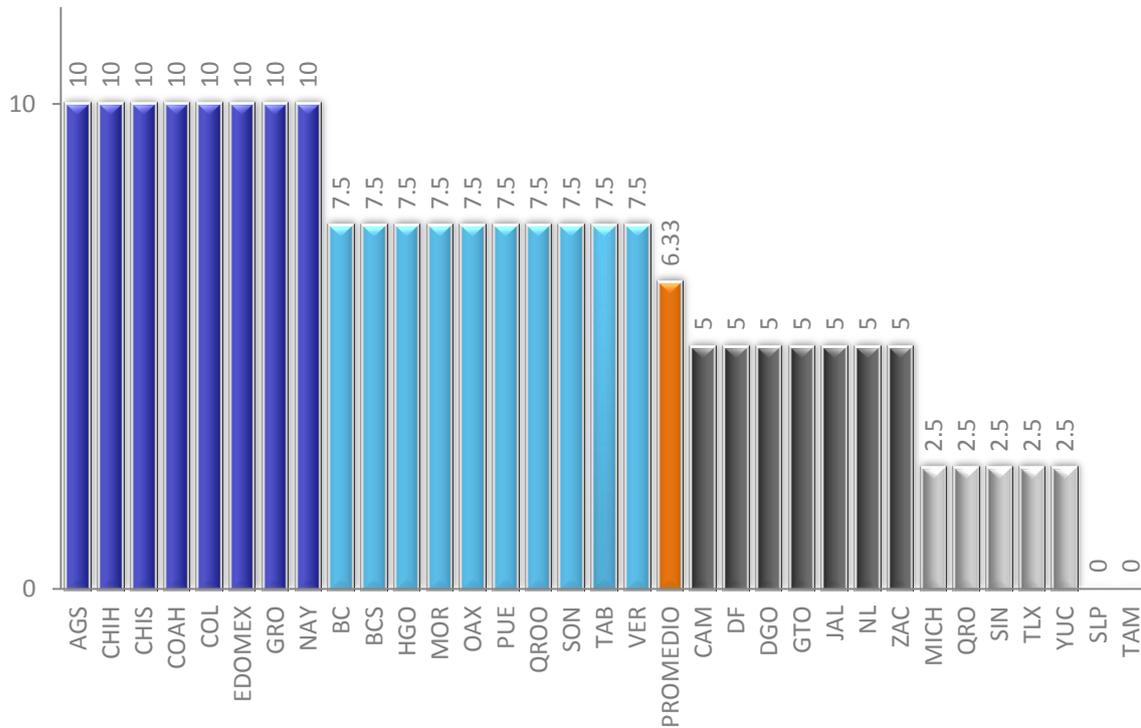
Fuente: CUCEA-IMCO

8) *Transparencia de la fiscalización*

Preguntas guía	Puntos
¿El programa anual de auditorías debe ser publicado por la EFSL?	2.5
¿El informe “final” de resultados de la revisión de la cuenta pública que hizo la EFSL tiene carácter público?	2.5
¿Ese “carácter público” es eficaz con la entrega del Informe al Poder Legislativo? (en ese momento lo puede publicar, no está condicionado a que el poder legislativo termine de revisar la cuenta pública)	2.5
¿La LTI obliga a la EFSL a publicarlo de oficio, como información fundamental, en internet?	2.5
Subtotal	10

Los avances de la legislación para dar un fundamento jurídico adecuado a las labores técnicas del órgano fiscalizador, a las auditorías y a sus procedimientos, no se han visto acompañados por previsiones para fomentar la transparencia de la fiscalización superior. Este concepto presenta un déficit Legislativo en la mayoría de las entidades federativas del país, por ejemplo, no en todos los casos los programas anuales de auditorías son públicos. Además, en algunos casos, la eficacia del carácter público del informe final de resultados de la EFSL se supedita a que el Congreso concluya la revisión de la cuenta pública –Baja California, Guanajuato y Quintana Roo presentan esta situación-. Asimismo, las leyes de transparencia no son precisas sobre su clasificación como información fundamental. Solamente ocho legislaciones obtienen 10 de calificación y dos entidades federativas no aprueban ninguno de los cuatros indicadores de este núcleo normativo estratégico. El promedio en este grupo de indicadores que es de 6.33, hace evidente la necesidad de adecuar o establecer normas que fortalezcan la transparencia de la fiscalización.

Gráfica 10. Transparencia de la fiscalización (calificación por entidad federativa, escala del 0 al 10)



Fuente: CUCEA-IMCO

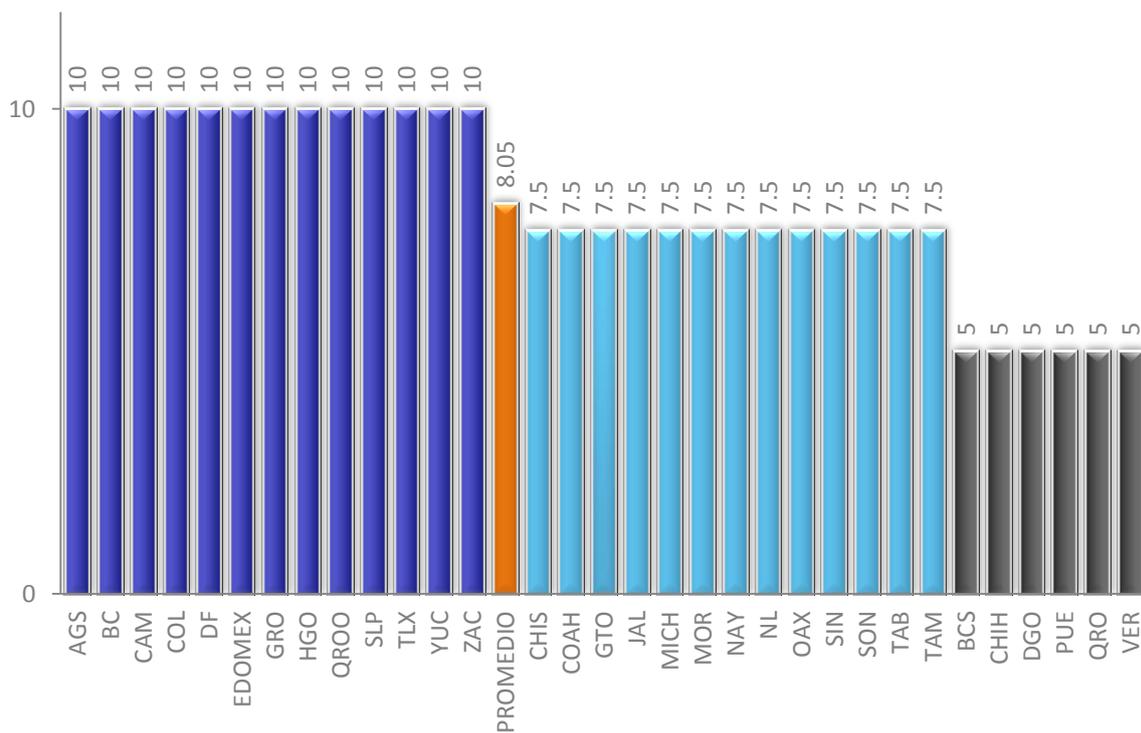
9) Consecuencias de la fiscalización

Preguntas guía	Puntos
¿La ley garantiza que la EFSL pueda determinar responsabilidades resarcitorias de los servidores públicos así como daños y perjuicios a la hacienda pública?	2.5
¿La ley garantiza que la EFSL pueda iniciar directamente los procedimientos de responsabilidades contra los servidores públicos? (sin autorización o proceso previo con el poder legislativo u otro órgano)	2.5
¿La ley establece la obligación de la EFSL para que emita recomendaciones a los sujetos auditados? (además de las observaciones por incumplimientos)	2.5
¿Se establece en la ley, que la EFSL emita un informe de seguimiento a las recomendaciones y procedimientos surgidos con la revisión de la cuenta pública?	2.5
Subtotal	10

El punto culminante de las labores de un órgano fiscalizador es el informe que contiene los resultados y hallazgos de las auditorías. Sin embargo, en un sistema de rendición de cuentas, debe haber además, efectos y consecuencias basados en esos hallazgos. En este sentido, es alentador que el promedio de la legislación subnacional en la materia sea de 8.05 de 10 posibles puntos. Sin embargo, hay un indicador alarmante: en siete entidades federativas –Chihuahua, Guanajuato,

Nuevo León, Puebla, Querétaro, Tabasco y Veracruz- la EFSL no puede directamente iniciar los procedimientos de responsabilidades resarcitorias. También como áreas de oportunidad para mejorar, resalta la ausencia de una obligación expresa para que haya un seguimiento a las observaciones, recomendaciones y procedimientos iniciados con motivo de los resultados de las auditorías, aunque puede ser que en la práctica, las ESFS sí lo hagan. En 14 legislaciones se observó esta ausencia –Baja California Sur, Chiapas, Coahuila, Durango, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y Veracruz-. Es importante no confundir las funciones de los órganos sancionadores (procuraduría de justicia, poder Judicial o contralorías internas) con el mandato y labores de las EFS en materia de responsabilidades de los servidores públicos, que en este caso, sólo se limitan a determinar los daños y perjuicios hacendarios y las responsabilidades de tipo resarcitorias, así como a iniciar los procedimientos ante esas instancias sancionadoras.

Gráfica 11. Consecuencias de la fiscalización (calificación por entidad federativa, escala del 0 al 10)



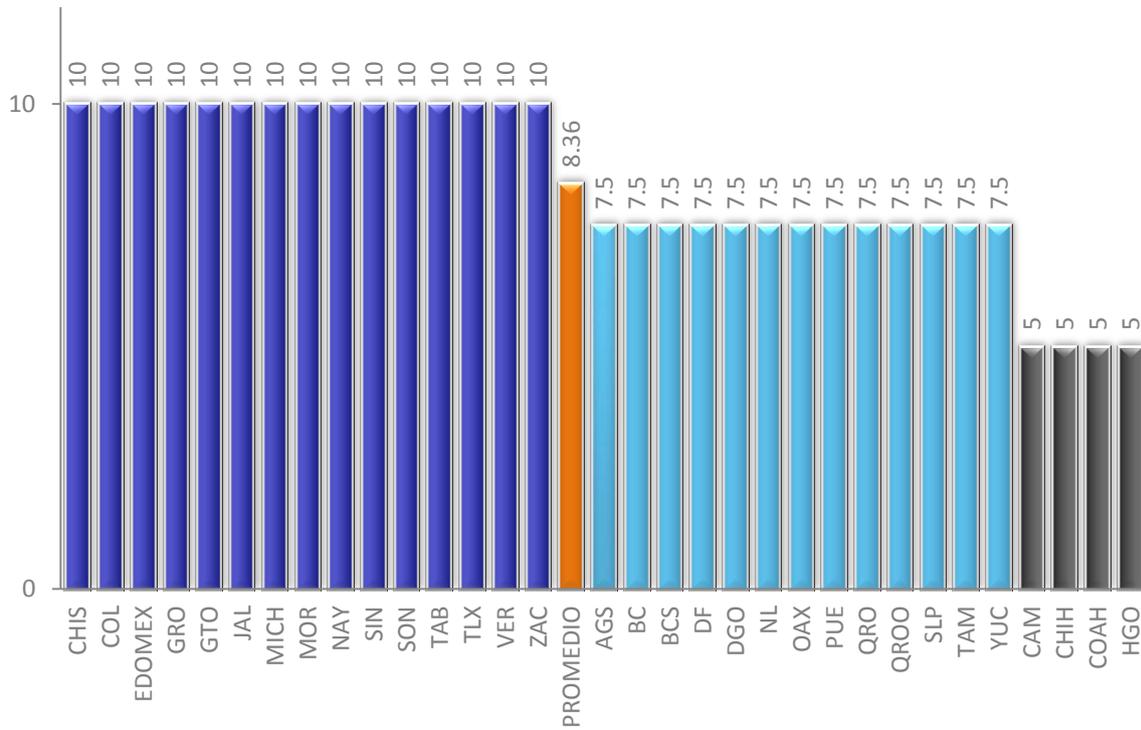
Fuente: CUCEA-IMCO

10) Rendición de cuentas de la EFS

Preguntas guía	Puntos
¿La EFSL es sujeto de todas las obligaciones previstas en la ley de transparencia de la información?	2.5
¿Se deben publicar en internet los informes de labores de la EFSL?	2.5
¿Se deben publicar en internet los informes sobre el ejercicio presupuestario (informes financieros) de la EFSL?	2.5
¿La legislación precisa los mecanismos de supervisión que tiene el poder legislativo sobre la EFSL?	2.5
Subtotal	10

Ante el cuestionamiento de ¿quién vigila al vigilante? y considerando que la neutralidad y objetividad del trabajo de las EFSL y sus titulares se pueden poner en duda, evaluamos las disposiciones normativas sobre la rendición de cuentas de los órganos fiscalizadores subnacionales. En promedio, el ordenamiento jurídico en esta área obtuvo una calificación de 8.36 de 10 puntos. Este resultado indica que en lo general, los órganos fiscalizadores subnacionales rinden cuentas pero también hay casos retrasados ya que cuatro entidades federativas sólo obtuvieron cinco puntos de los posibles 10. Las grandes áreas de oportunidad están en la transparencia de sus labores y actividades y en la creación de mecanismos precisos para su evaluación. Entre ellos, siguiendo las recomendaciones de INTOSAI y mejores prácticas internacionales, están la utilización de despachos profesionales para auditar a las EFS, la evaluación de pares para validar sus metodologías y formas de trabajo y la contraloría social formalizada. También es importante que se mejore la calidad de la información y su transparencia como se verá en el tercer capítulo de este reporte.

Gráfica 12. Rendición de cuentas de la EFSL (calificación por entidad federativa, escala del 0 al 10)



Fuente: CUCEA-IMCO

2.7. La agenda legislativa pendiente

Reformar con reflexión

Los 12 años que tienen las leyes de fiscalización superior en el ámbito subnacional de México han permitido la evolución de las mismas hacia una mejor calidad de sus disposiciones jurídicas. Sin embargo, se observa que aún no se da el avance deseable en aspectos torales. Aunque se trate de leyes recientes, como la de Guanajuato, publicada en septiembre de 2012, éstas presentan deficiencias para garantizar la autonomía de su EFSL y la transparencia de sus labores. Es necesario llamar la atención de los legisladores para que se realice una reflexión y análisis profundo sobre su función en la vigilancia de los recursos públicos y para que reformen las leyes de fiscalización superior. Estas reformas deben buscar soportar jurídicamente y con una técnica legislativa adecuada, las labores del órgano fiscalizador y al mismo tiempo, que haya una rendición de cuentas hacendaria efectiva hacia la sociedad.

Hay dos claros ejemplos, resultado de esta evaluación en su parte cualitativa, que invitan a esa reflexión y decisiones pendientes por parte los legisladores. El primero es que en algunas entidades federativas, no hay una sola cuenta pública del Estado, como si la hay de la hacienda pública federal. En varios casos –Jalisco entre ellos- existen cuentas públicas correspondientes a cada uno de los poderes públicos además de las cuentas públicas o estados financieros de los órganos autónomos constitucionales y los organismos descentralizados³⁸.

El segundo ejemplo lo tenemos en la variedad de formas con las que se concluye la revisión de las cuentas públicas por parte del poder Legislativo, en algunas entidades federativas se aprueba o rechaza, en otras se resuelve, se califica, se examina, se glosa, se dictamina, se emite declaratoria o se sanciona. Parece que no hay claridad y un acuerdo nacional sobre qué tienen que hacer los poderes Legislativos con los resultados de la fiscalización de la cuenta pública, a pesar de su competencia sobre esta función.

Bases constitucionales no orientadoras

Aunque 27 entidades federativas tienen establecidos preceptos constitucionales armonizados con la Constitución federal y delimitan la naturaleza y mandato de los órganos fiscalizadores locales, no siempre hay un desarrollo correspondiente en la legislación de menor rango jerárquico. Incluso, en algunos casos hay contradicciones respecto a las normas de carácter superior.

Por otra parte, existe un *abuso Legislativo constitucional* en el sentido de intentar legislar con abundancia y precisión en la Constitución Política, como en el caso de Jalisco. Esto demuestra una incorrecta técnica legislativa ya que ese cuerpo normativo sólo debería contener el mandato y los principios fundamentales, mientras que las leyes, su desarrollo. Los reglamentos deben contener los complementos y detalles. Elevar todas las regulaciones a rango constitucional, hace que el sistema jurídico se complejice en su interpretación y aplicación.

Armonización legislativa inconclusa

Tanto la armonización interna de las normas jurídicas de las entidades federativas de México, como la externa entre las normas federales y las subnacionales, debe ser una constante en un sistema federal. A pesar de que se han echado a andar reformas en este sentido, en materia de presupuesto, contabilidad gubernamental y fiscalización superior, no han sido sincrónicas y el avance ha sido lento.

³⁸ En algunas leyes de la *primera generación*, se fraccionaba el ejercicio fiscal en 2 o 3 cuentas públicas.

Es impostergable que todas las cuentas públicas del país sean definidas en forma homogénea y que los contenidos de las mismas puedan ser comparables y permitan análisis integrales de las finanzas públicas nacionales, conforme lo pretendido por la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

Autonomía a medias para las EFSL

Los poderes Legislativos de las entidades federativas muestran resistencia para dotar de autonomía plena a sus órganos fiscalizadores en las leyes que expiden. En un plano declarativo en las normas constitucionales, las EFSL parecen autónomas, pero en el desarrollo Legislativo se menoscaba esa autonomía institucional. Las reformas legales deben guiarse por el entendimiento de que la relación entre estas dos instancias responsables de la vigilancia del gasto público —el Congreso y la EFSL— debe regirse por la función de la fiscalización superior, tomando como brújula la información que genera el órgano fiscalizador y no por la subordinación institucional de éste hacia el poder Legislativo.

Designación transparente de los titulares

El área de oportunidad para la reforma legislativa en este sentido, radica en que el procedimiento para designar a los titulares de las EFSL sea más abierto y transparente a la sociedad. Si bien esto no garantiza un comportamiento intachable de estos funcionarios públicos, contribuye a una mayor legitimidad a su designación.

Congresos corresponsables

La autonomía de la EFSL no debe confundirse con la desvinculación del poder Legislativo de la función de fiscalización superior del gasto público, ya que este poder público tiene el deber originario de vigilar el uso de los recursos públicos. Por lo tanto, se deben reformar las disposiciones que establecen las competencias y atribuciones de los congresos sobre la revisión de la cuenta pública, para asegurar que sean decisores políticos y presupuestarios informados técnicamente por la EFSL y que den seguimiento de mediano y largo plazo a las observaciones, sanciones y otras consecuencias de la fiscalización superior.

Un ejemplo de la desvinculación que muchas legislaturas locales tienen del proceso de fiscalización es que sólo 12 publican los dictámenes de las cuentas públicas en sus portales electrónicos con una

periodicidad mayor a dos años.³⁹ Este tipo de documentos es clave para el proceso de fiscalización porque representa el paso final en la revisión de la cuenta pública. Sin embargo, la mayoría de los congresos locales cuentan con información inexistente o incompleta al respecto.

Un problema similar es la poca transparencia de las actividades de la Comisión de Vigilancia o equivalente. Solamente 11 sitios electrónicos cuentan con información sobre las actividades y atribuciones de esta comisión. Aunque la información sobre sus integrantes está presente en 30 de los 32 congresos, la ausencia de información sobre sus actividades dificulta evaluar su desempeño como organismo vigilante de la EFSL.⁴⁰

Certidumbre de las auditorías

Se observó un buen estado en la evaluación de las normas jurídicas que regulan el tipo de auditorías y la forma de realizarlas, sin embargo, dos aspectos deben corregirse en la legislación. El primero es que se debe fomentar la seguridad jurídica del procedimiento, por medio de una regulación completa. Esto serviría para evitar lagunas o plazos inciertos que pongan en riesgo las auditorías que practica el órgano fiscalizador –posibles impugnaciones– o dejen en estado de indefensión al sujeto fiscalizado. El segundo aspecto es la conveniencia de hacer esa regulación en reglamentos y no en la ley de la materia.

Órganos fiscalizadores más transparentes y con rendición de cuentas precisa

La autonomía no debe implicar impunidad, aislamiento ni objetividad e imparcialidad por parte de los funcionarios de las EFSL. Es necesario que los vigilantes sean vigilados pero con una doble condicionante que debe orientar las reformas legislativas: no lesionar la autonomía institucional o invadir las facultades de los auditores; y que los mecanismos para la vigilancia y rendición de cuentas de las EFSL sean precisos, objetivos y públicos.

Fiscalización superior con consecuencias

Todavía hay rezago en las disposiciones que otorgan atribuciones y facultades a las EFSL para determinar daños, perjuicios y responsabilidades resarcitorias para la hacienda pública. Las modificaciones a las normas jurídicas en este sentido deben cuidar no convertir a las EFSL en órganos

³⁹ Información basada en la evaluación IMCO-UDG de los portales electrónicos de las EFSL (ver capítulo 4).

⁴⁰ Información basada en la evaluación IMCO-UDG de los portales electrónicos de las EFSL (ver capítulo 4).

sancionadores, pero sí garantizar que sus hallazgos y observaciones emitidas puedan tener efectos e impacto. También es relevante que la información que ofrece una EFSL sea considerada para la toma de decisiones presupuestarias.

2.8. Prácticas en la legislación vigente: ejemplares y no deseadas

Además de las calificaciones numéricas de cada indicador, hemos detectado una serie de normas que destacan por ser ejemplares y otras que, en el otro extremo, son prácticas no deseadas. Esto implica que únicamente están presentes en algunas legislaciones estatales y que son sobresalientes. La diferencia entre las buenas prácticas y las prácticas ejemplares es que las primeras se refieren a normas que establecen lo mínimo necesario para cumplir con los indicadores, y las segundas a reglas que exceden los requerimientos básicos, por ejemplo, son innovadoras o más precisas.

A continuación presentamos algunas prácticas ejemplares y no deseadas por cada uno de los diez indicadores que conforman la evaluación general.

1) Bases constitucionales de la EFSL

Prácticas ejemplares:

- Se otorga autonomía constitucional a la EFS y se le da el carácter de organismo autónomo. (QUERÉTARO)
- Se establece que la EFS debe revisar y fiscalizar de manera cualitativa, durante el ejercicio en curso, que las políticas públicas en materia de desarrollo social establecidos por el Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos, se encuentren alineadas a los Objetivos de Desarrollo del Milenio. (CHIAPAS)

Prácticas no deseadas:

- Aunque se define que la EFS es un organismo autónomo, el párrafo 4to, del Art. 4 de la Ley de Fiscalización Superior, refiere que "estará sujeto a los lineamientos e indicaciones que le sean emitidos a través de la Comisión de Vigilancia". (AGUASCALIENTES)

2) Armonización legislativa

Prácticas ejemplares:

- Además de lo señalado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la constitución local señala que la EFS gozará de autonomía financiera y para decidir sobre sus

programas de trabajo. (GUERRERO)

- Además de los principios básicos de la fiscalización superior, se establece el de transparencia.

(GUERRERO)

- La LFS refiere (art. 4) que se debe entregar un informe anual de desempeño en la gestión, el cual deberá contener, cuando menos: (a) Evidencia sobre los logros e impactos generados en función de los objetivos estratégicos propuestos para el sector específico en el mediano plazo; y (b) Las metodologías utilizadas para evaluar, recabar y analizar información con criterios explícitos de interpretación de resultados. (JALISCO)

- Se refiere de manera específica que las cuentas públicas del Estado y municipales deberán estar sujetas a la Ley General de Contabilidad Gubernamental y el Consejo Nacional de Armonización Contable. (CAMPECHE)

- Otorga facultades a la EFS para proponer en términos de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, las modificaciones a los principios, normas, procedimientos, métodos y sistemas de registro y contabilidad, además de las disposiciones para el archivo, guarda y custodia de documentos. (COLIMA)

- La LFS tiene un título específico para coordinar la fiscalización estatal con la Ley de Contabilidad Gubernamental. (MICHOACÁN)

Prácticas no deseadas:

- La autonomía no abarca expresamente las resoluciones y sanciones. (GUANAJUATO)
- Aunque la LTI refiere la publicación de informes e indicadores programáticos y de gestión, no expresa claramente que se trate de información actualizada. En algunos rubros dice los "últimos tres meses", pero no son los informes financieros fundamentales ni los de desempeño. (JALISCO)
- Carece de una ley de contabilidad, cuenta pública o similar y la LFS no considera la homogenización de procedimientos. (EDOMEX)

3) Autonomía de la EFSL

Prácticas ejemplares:

- La LFS garantiza un presupuesto mínimo a la EFS, con lo cual garantiza su autonomía financiera (Art. 2). (MICHOACÁN)
- Se fortalece la autonomía de la EFS al especificar el establecimiento del servicio civil de carrera. (ESTADO DE MÉXICO e HIDALGO)

Prácticas no deseadas:

- La LFS expresamente sujeta las decisiones y capacidad resolutive de la EFS al Congreso. (AGUASCALIENTES)
- EL presupuesto depende del presupuesto del Congreso. (GUANAJUATO)
- El artículo 64, fracción XXIX de la Constitución del estado señala que el Congreso podrá “nombrar y remover libremente a los empleados del Poder Legislativo y a los del Órgano de Fiscalización Superior”, de esta manera, la Constitución limita la autonomía organizativa del Órgano de Fiscalización Superior. (BAJA CALIFORNIA SUR)
- En el caso de responsabilidad penal de servidores públicos electos, el procedimiento se iniciará a través de la Asamblea Legislativa (DISTRITO FEDEAL)
- Poca independencia en su organización interna, pues para la designación y remoción de auditores especiales y directores, se requiere de la opinión del Congreso (GUERRERO)
- Se crea un órgano técnico que funge el papel de vigilante de la EFS, pero que limita la capacidad resolutive y, en ocasiones, organizativa de la EFS (JALISCO, SINALOA).
- La Comisión de Vigilancia limita la independencia de la EFS pues tiene facultad para decidir sobre su programa anual de auditoría, visitas, inspecciones, o trabajos de investigación. (TAMAULIPAS)

4) Estatuto del titular de la EFSL

Prácticas ejemplares:

- Se señala que el Congreso expedirá una convocatoria pública dirigida a las organizaciones ciudadanas, con la finalidad de recibir las propuestas de Auditor Superior del Estado. (YUCATÁN)
- Se especifica que concluido el plazo de la convocatoria, la Junta de Coordinación y Concertación Política del Congreso del Estado procederá dentro de los diez días siguientes a analizar las solicitudes de los aspirantes y determinará quiénes reúnen los requisitos señalados en la convocatoria y procederá a entrevistar y evaluar a través de un jurado integrado por académicos e investigadores estatales y nacionales. (TLAXCALA)

Prácticas no deseadas:

- La Constitución del estado establece como uno de los requisitos para el titular de la EFS "Tener título profesional registrado en la Dirección de Profesiones del Estado (...)" lo cual puede ser

discriminatorio para profesionales que estudiaron fuera de la entidad. (JALISCO)

- Para ser titular de la EFS se requiere sólo una experiencia de tres años, cuando la CPM establece cinco. Además el período en el cargo es de cuatro años, cuando la CPM establece mínimo siete. (ESTADO DE MÉXICO y NAYARIT)
- La Ley no señala explícitamente que el titular de la EFSL debe contar con cinco años de experiencia en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades. Respecto a este punto se limita a decir que debe cumplir con los requisitos constitucionales. (MORELOS)
- No hay una mención expresa de que la elección del titular de la EFS se haga de manera pública. (DURANGO)
- En los requisitos para ser auditor no se contempla contar con experiencia previa en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades (OAXACA).

5) Deberes del poder Legislativo

Prácticas ejemplares:

- El Poder Legislativo ha establecido tres prácticas que fomentarían una rendición de cuentas más equilibrada: 1. El presidente de la Comisión de Vigilancia no puede ser del mismo partido del gobernador; presidiría la segunda minoría. 2). Se obliga a los grupos parlamentarios a rendir un informe anual de la aplicación y manejo de sus recursos a la EFS para los efectos de la Cuenta Pública y 3) Esa comisión tiene funciones de Contraloría Social. (COLIMA)
- Se establece cómo el Congreso tiene que dar seguimiento a las sanciones surgidas del Informe de Resultados. (GUANAJUATO)
- El desempeño reportado en el Informe de Avance de Gestión Financiera (no el Informe final) se toma en cuenta para la asignación de recursos presupuestales para el ejercicio siguiente (Artículo 55 de la Ley de Fiscalización Superior). (BAJA CALIFORNIA)

Prácticas no deseadas:

- Aunque las normas son claras en señalar que la Auditoría Superior Estatal es el órgano encargado de las auditorías, que la Unidad de Vigilancia pueda hacer "auditorías de desempeño", pone en tela de juicio las competencias del Congreso. (JALISCO)
- Se le concede a la Comisión de Vigilancia la atribución de dictaminar las respectivas Cuentas Públicas, aunque esta función le corresponde al Pleno del Congreso. (OAXACA)

- La LFS sólo menciona que la legislatura sancionará el Informe de Resultados. (QUINTANA ROO)
- Ninguna de las leyes refiere un mecanismo específico de seguimiento por parte del poder Legislativo. (AGUASCALIENTES)

6) Alcance de las auditorías de la EFSL

Prácticas ejemplares:

- La ley es cuidadosa en señalar que la situación patrimonial es de carácter confidencial, pero no el informe patrimonial de los servidores públicos. (AGUASCALIENTES)
- La Auditoría Superior del Estado recibirá peticiones, solicitudes y denuncias fundadas de la sociedad civil, las que podrán ser consideradas en su programa anual de auditorías, visitas e inspecciones y sus resultados deberán ser considerados en su Informe de Resultados. (COLIMA, GUANAJUATO, GUERRERO, OAXACA, NUEVO LEÓN Y YUCATÁN).
- La EFS posee facultades para hacer evaluaciones y auditorías de desempeño, con los estándares internacionales: mediciones cualitativas y cuantitativas. Las evaluaciones o auditorías miden aspectos como metas, objetivos, programas y resultados, mediante criterios de eficiencia, la eficacia y la economía (CAMPECHE, COLIMA, CHIHUAHUA, PUEBLA Y TAMAULIPAS)

Prácticas no deseadas:

- Los organismos constitucionalmente autónomos son fiscalizados directamente por el Congreso. (VERACRUZ)
- Se subraya que el dictamen técnico-jurídico del Informe de Resultados no podrá hacerse público hasta que no lo haya aprobado el Congreso. (GUANAJUATO)
- El acceso irrestricto a la información está escrito de manera confusa. (OAXACA)

7) Procedimientos de las auditorías

Prácticas ejemplares:

- Se establece un programa anual de auditorías, detallando las entidades, objetivo, y se hace una sumatoria de las mismas en función del mayor número de irregularidades, las que tienen más tiempo sin ser fiscalizadas o porque tienen denuncias ciudadanas (AGUASCALIENTES; ART: 34)
- Además del programa anual de auditorías, se debe definir un programa anual de evaluaciones. (COLIMA; Art. 86, Fracc. XII y Art. 18, Fracc. III de la LFS).

- Se señala que los criterios utilizados para formular las auditorías deben hacerse públicos en el Informe de Resultados. (NUEVO LEÓN)
- El art. 32, fracción XVIII, inciso C de la ley de transparencia señala como información fundamental las "normas y criterios para las auditorías". (JALISCO)

8) Transparencia de la fiscalización superior

Prácticas ejemplares:

- El artículo 7, fracción X de la Ley de Transparencia del estado señala que es información pública de oficio: "las cuentas públicas que hayan enviado las Entidades Gubernamentales y de Interés Público que por Ley estén obligadas a presentarlas o rendirlas al Congreso del Estado". (BAJA CALIFORNIA SUR)

Prácticas no deseadas:

- La LFS no menciona nada de lo que la EFSL debe publicar en internet (ni manuales, ni procedimientos, ni reportes, ni informes, etc.). (QUINTANA ROO)
- El Informe de Resultados no se puede publicar hasta que no esté aprobada la cuenta pública por el Congreso. (BAJA CALIFORNIA, GUANAJUATO Y QUINTANA ROO)
- Existe una contradicción entre la LFS y la LTI. Mientras que la LTI indica que el Informe de Resultados será público una vez calificado, la LFS señala que mientras no se presente el Informe deberán guardar reserva, es decir, no precisa que deba esperarse a la calificación por parte del Congreso. (GUERRERO)

9) Consecuencias de la fiscalización

Prácticas ejemplares:

* Existe un Programa de Recomendaciones. (D.F.)

- La LFS exige la implementación de un sistema digital para dar seguimiento a recomendaciones y procesos. (ESTADO DE MÉXICO)
- Se entrega un informe semestral de recomendaciones. (COLIMA) Art. 36, LFS.
- No sólo se faculta a la EFS a definir las sanciones administrativas sino que castiga a las autoridades que no colaboren en el cumplimiento de las determinaciones del ente fiscalizador. (CAMPECHE, ART. 93).

Prácticas no deseadas:

- Si bien se refiere que la EFS puede establecer sanciones, el Art. 67 de la LFS expresa que es el Congreso el que notifica y da seguimiento. Además, La ley es muy débil en señalar a qué tipo de sanciones se refiere. (AGUASCALIENTES)
- Sólo puede iniciar con la persecución de responsabilidades hasta que el Congreso "emita la declaratoria de sanción". (GUANAJUATO)

10) Rendición de cuentas de la EFSL

Prácticas ejemplares:

- El artículo 21 de la LFS menciona que la Auditoría Superior contará con las áreas de transparencia y acceso a la información pública, de conformidad con lo que establece la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua. (CHIHUAHUA)
- Se contempla la contratación de despachos externos para evaluar el trabajo de la EFS (EDOMEX).
- Se contempla la creación de un Consejo Ciudadano Consultivo como órgano de consulta formado por 8 miembros, los cuales tendrán el carácter de honorífico. (MORELOS)

Prácticas no deseadas:

- No se menciona explícitamente a la EFS como sujeto obligado de la Ley de Acceso a la Información. (SAN LUIS POTOSÍ)
- La LFS restringe la autonomía de la EFS toda vez que la Comisión de Vigilancia puede "modificar, suspender o cancelar las acciones del OFS", así como "Ordenar a la UEC que realice auditorías a la EFS". (AGUASCALIENTES)

Capítulo 3. De la ley a la práctica: la percepción del personal de las 32 EFSL

A diferencia del capítulo anterior que estuvo centrado en el análisis del ordenamiento jurídico de la fiscalización superior, este se enfoca en cómo funcionan las EFSL en la práctica. Para ello hemos tomado como base un cuestionario respondido por los 32 auditores superiores estatales y/o su personal. Asimismo, aquí exploramos las coincidencias y divergencias entre lo que señala el marco normativo de fiscalización superior en las entidades federativas y las impresiones y experiencias de quienes lo aplican o utilizan diariamente.

En cualquier tema que es regulado existe una brecha entre lo que indica la ley y lo que sucede en la práctica. La fiscalización de las cuentas públicas no es una excepción. Esto no necesariamente obedece a ineficiencias en la interpretación y aplicación de las normas. También puede deberse a que es improbable que el marco normativo abarque *todos* los aspectos relacionados al funcionamiento de las EFSL y la revisión de las cuentas públicas. En este capítulo precisamente buscamos identificar esos contrastes entre ley y práctica.

3.1. Objeto de la evaluación

Las prácticas y funcionamiento de las EFSL de las 32 entidades federativas por medio de la recolección de las experiencias y percepciones de sus titulares y su personal.

3.2. Objetivos de la investigación

- Conocer, de primera mano, cuáles son los retos que enfrentan las EFSL en términos de la legislación que utilizan, el presupuesto disponible, el tipo de capacitación que imparten y las facultades de los auditores superiores.
- Comparar y establecer posibles vínculos entre los resultados de la evaluación del ordenamiento jurídico de la fiscalización superior a nivel subnacional (Capítulo 2) y las prácticas cotidianas al interior de las EFSL.

3.3. Universo de trabajo

Las EFSL de las 32 entidades federativas en México.

3.4. Metodología

Se diseñó un cuestionario de 36 preguntas dirigido a los auditores superiores de las entidades federativas que fue respondido entre febrero y marzo de 2013. Dicho cuestionario contiene por un lado, preguntas centradas en la obtención de datos duros de las EFSL y por el otro, preguntas relativas a la experiencia y percepciones del auditor superior y/o el personal de las EFSL. El cuestionario está disponible en el Anexo 2.

3.5. Alcance, utilidad, límites y límites del análisis

Las respuestas a los cuestionarios sirven para tener una idea relativamente general del estado actual de las EFSL en México. Debido a que la mayor parte de las preguntas se refieren a percepciones, no se deben tratar como datos duros sino como indicadores que permiten detectar el contexto en el que se lleva a cabo esta actividad y los “focos rojos” en el funcionamiento de las EFSL.

3.6. Resultados y hallazgos

1) Iniciativas para reformar el ordenamiento jurídico de la fiscalización superior

Recientemente, en 14 de las 32 entidades federativas se han generado iniciativas para reformar el marco normativo de la fiscalización superior. Entre ellas, la mayoría se ha enfocado en cambios al procedimiento de fiscalización, esto es, al método para auditar. Asimismo, existe una tendencia a promover mejoras en el alcance de las auditorías y en las consecuencias de los resultados de la fiscalización. La siguiente tabla describe con mayor detalle el sentido de las reformas que se han impulsado en cada entidad federativa.

Tabla 4. Iniciativas de reforma por entidad federativa

Sentido de las iniciativas de reforma al marco normativo de la fiscalización superior								
Entidades federativas donde se han promovido reformas	Procedimiento de fiscalización	Alcance de las auditorías	Consecuencias de los resultados	Autonomía	Deberes del poder legislativo	Rendición de cuentas	Estatuto del titular	TOTAL
Guerrero	X	X	X	X	X			5
Zacatecas		X	X	X		X	X	5
Veracruz	X	X	X		X			4
San Luis Potosí		X		X	X		X	4
Chihuahua	X	X						2
Querétaro	X					X		2
Tamaulipas	X					X		2
Sinaloa	X							1
Baja California	X							1
Distrito Federal	X							1
Oaxaca		X						1
Morelos				X				1
Estado de México			X					1
Michoacán			X					1
TOTAL	8	6	5	4	3	3	2	

Fuente: CUCEA-IMCO

Nota: De forma congruente a los capítulos anteriores, el significado de los rubros que aparecen en la tabla son los siguientes:

Procedimiento de fiscalización: Se refiere al conjunto de acciones que tienen por fin comprobar que la actividad económico-financiera de los entes que integran el sector público se apegue a los principios de legalidad, eficacia, eficiencia y economía.

Alcance de las auditorías: Se refiere a la posibilidad de auditar a cualquier entidad que haya ingresado, administrado o ejercido recursos públicos y a la facultas de realizar auditorías de regularidad, de desempeño y especiales.

Consecuencias de los resultados: Se refiere a que los hallazgos encontrados durante la revisión de las cuentas públicas conlleven consecuencias específicas, bien sea para sancionar conductas indeseables, corregir actuaciones, mejorar resultados e incentivar logros.

Autonomía: La autonomía de una institución se define como la capacidad para auto determinarse y por contraste, como la no subordinación a otro ente o sujeto. Las cinco dimensiones de la autonomía de los órganos fiscalizadores que han sido establecidas por la norma constitucional son: técnica, de gestión, organizativa, funcional y resolutive.

Deberes del poder Legislativo: Se refiere a que exista claridad en cuanto a que el poder Legislativo es el encargado de la vigilancia del gasto público y la EFSL es un órgano de carácter técnico que le brinda soporte en esta labor.

Rendición de cuentas: Se refiere a las prácticas de transparencia de las EFSL así como los mecanismos de control y supervisión de su desempeño y ejercicio de su presupuesto.

Estatuto del titular: Se refiere a procedimiento de designación y remoción del titular, el tiempo que dura su cargo, cuáles son sus facultades, entre otros.

Fuente: CUCEA-IMCO

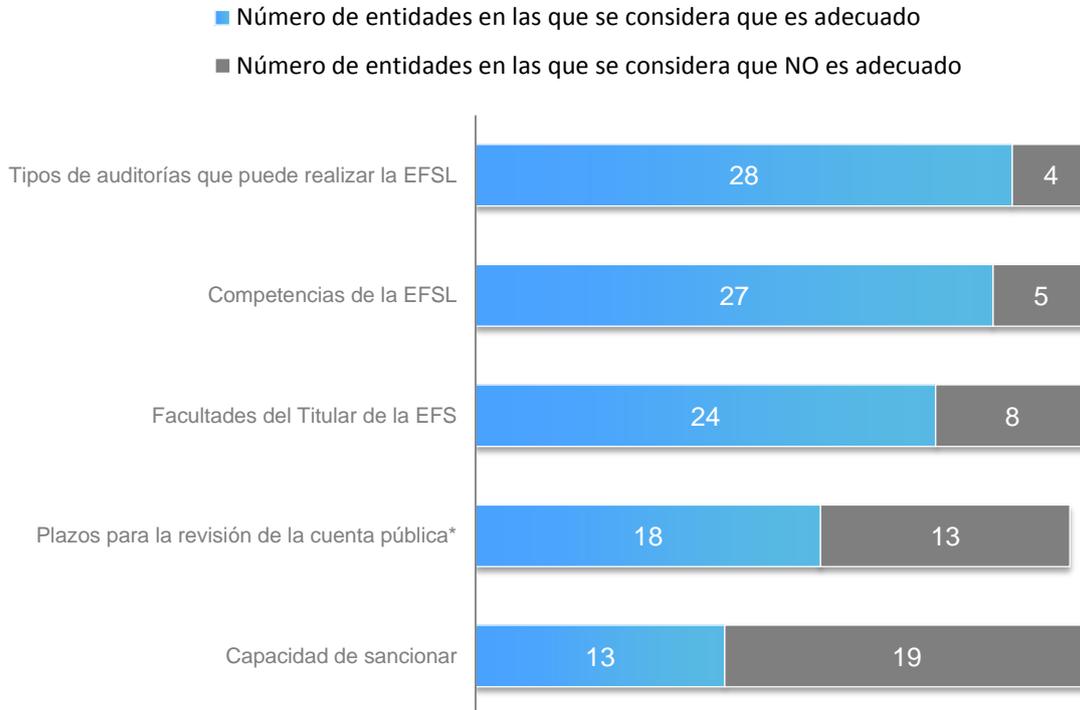
Al comparar los resultados plasmados en la tabla anterior con los hallazgos de la evaluación del ordenamiento jurídico presentados en el Capítulo 2, encontramos grandes contrastes y algunas semejanzas. En cuanto a los contrastes, el más significativo se refiere a la autonomía de las EFSL. Mientras que el ordenamiento jurídico de 24 entidades federativas obtuvo una calificación entre 0 y 5 de 10 posibles puntos en este rubro, sólo en cuatro de ellas se han impulsado reformas en ese sentido.

Con respecto a los temas relacionados a la rendición de cuentas, la diferencia entre la evaluación jurídica y las acciones emprendidas a nivel local no es tan amplia. Mientras que 17 entidades federativas tienen espacio de mejora en términos normativos, sólo en tres se han presentado iniciativas para lograrlo. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que la calificación promedio en este aspecto fue de 8.4 de 10, lo que indica que no es una de las áreas prioritarias a mejorar. Algo similar sucede respecto a las consecuencias de los resultados de la fiscalización superior. El promedio de las 32 entidades federativas es de 8 de 10 puntos y únicamente en cinco se ha buscado mejorar este rubro por medio de iniciativas de reforma legal.

2) Evaluación del marco legal

La gran mayoría de los funcionarios de las EFS estatales considera que, dentro del marco normativo de la fiscalización superior que usualmente utilizan, los tipos de auditorías que se pueden realizar y las competencias de la EFS son adecuados. En cambio, en 19 de 32 entidades federativas (60%) el personal opina que la legislación no es adecuada con respecto a la capacidad que le brinda a las EFSL para sancionar a los entes fiscalizados.

Gráfica 13. Opinión sobre el marco legal para la realización de tareas de la EFSL



Fuente: CUCEA-IMCO

*El personal del D.F. no respondió la pregunta.

3) Auditorías especiales y auditorías por peticiones ciudadanas o externas

La existencia de un programa anual de auditorías es fundamental, entre otras cosas, porque fomenta que las auditorías estén libres de interferencias políticas. Sin embargo, es deseable que exista suficiente flexibilidad para permitir la realización de auditorías en caso de que surjan dudas sobre una mala administración de recursos públicos o alguna irregularidad semejante. En esta categoría están las auditorías especiales y las que se originan por peticiones de ciudadanos o actores externos. Las primeras se refieren “al derecho de ciertos órganos estatales (en el caso mexicano, los congresos) de exigir, en casos especiales, la realización de determinadas verificaciones”.⁴¹

41 Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) Declaración de Lima de Principios Básicos del Control Financiero (1977). Disponible en

Con base en las respuestas al cuestionario dirigido a las EFSL, sabemos que en promedio, 3% de las auditorías realizadas por las EFSL tienen origen en las peticiones del poder Legislativo correspondiente. Sin embargo, en este caso la media no es la cifra más representativa. Como se puede ver en la gráfica 14, mientras que hay siete estados que por lo menos triplican la media nacional,⁴² hay otros 11 en los que el porcentaje de auditorías especiales es 0.

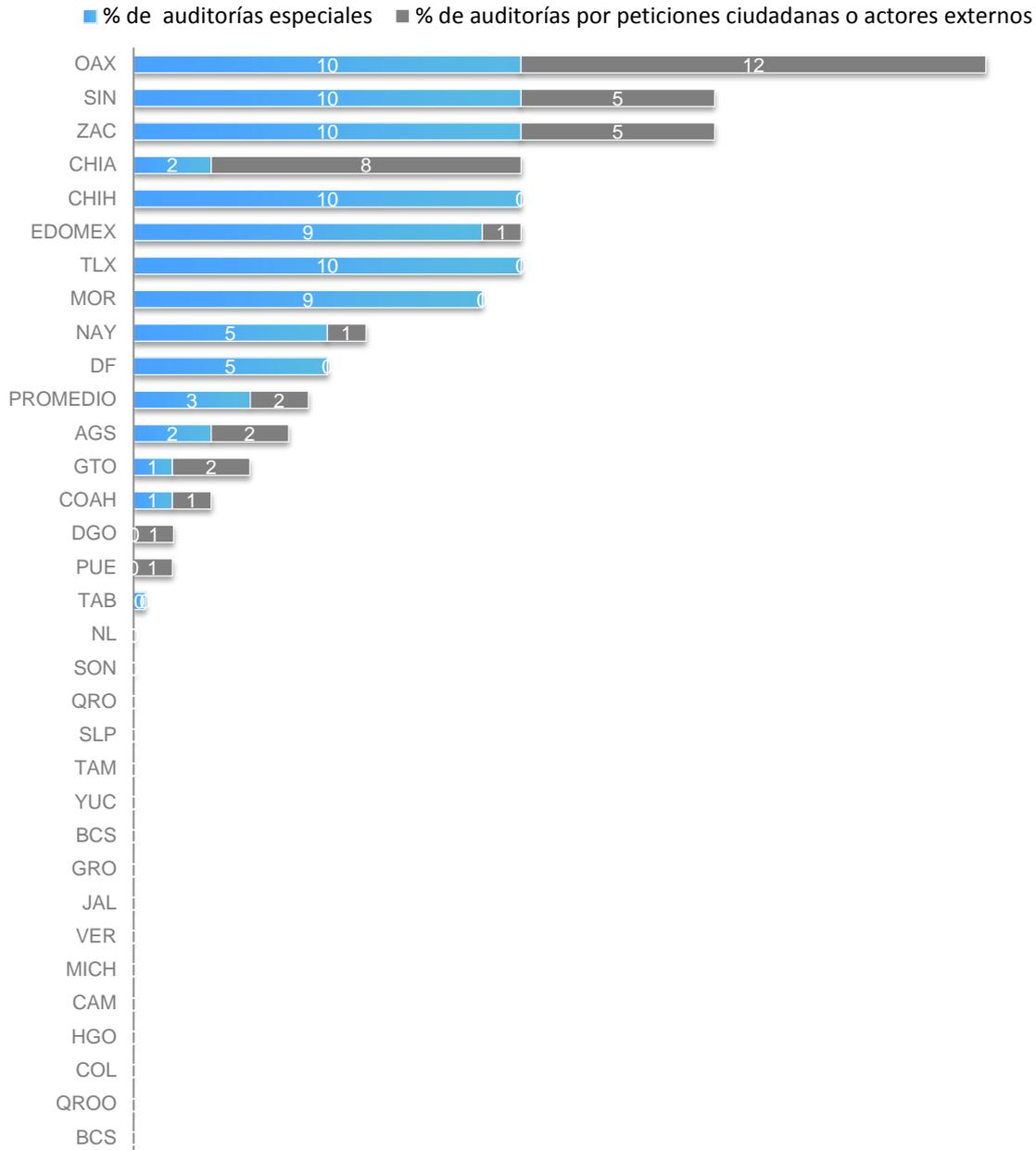
Los porcentajes de auditorías basadas en peticiones ciudadanas o de actores externos son aún más bajas, el promedio nacional es de 1.5%. En este caso, 12 EFSL señalaron que no realizaron auditorías de este tipo y seis no respondieron. En contraste, en Oaxaca 12% de las auditorías totales se originan de denuncias ciudadanas y de externos.

Si se compararan ambas porciones de la gráfica, encontramos que en general, aquéllos estados que realizan auditorías especiales también abren espacios a las auditorías basadas en peticiones ciudadanas y de externos. Por ejemplo, en conjunto, 28% de las auditorías de Oaxaca y 15% de las de Sinaloa provienen de alguno de estos dos tipos de fuentes.

<http://www.intosai.org/es/documentos/intosai/documentos-basicos/declaraciones-de-lima-y-mexico/declaracion-de-lima.html>

42 Éstas son Oaxaca, Sinaloa, Zacatecas, Chihuahua, Estado de México, Tlaxcala y Morelos.

Gráfica 14. Porcentaje aproximado de auditorías realizadas por peticiones de la Comisión legislativa o del Congreso, derivadas de situaciones especiales o por peticiones ciudadanas o externas



Fuente: CUCEA-IMCO

Nota: Las EFS de Baja California, Campeche e Hidalgo no respondieron a la pregunta respecto a las auditorías especiales. En cuanto a la pregunta sobre auditorías producto de demandas ciudadanas o de actores externos, las EFS de Tabasco y Colima proporcionaron información insuficiente y las de Baja California, Quintana Roo, Morelos y D.F. no respondieron la pregunta.

La siguiente tabla agrupa a las entidades federativas de acuerdo a dos variables. La primera evalúa si el marco normativo contempla la realización de auditorías especiales o basadas en peticiones de ciudadanos o actores externos (eje vertical) y la segunda si esto se realiza en la práctica (eje horizontal). Al comprar los dos cuadrantes superiores se advierte que entre las entidades federativas que cuentan con marcos normativos adecuados, hay más EFSL que no llevan a cabo auditorías especiales o ciudadanas que las que sí lo hacen. También hay cuatro EFSL que a pesar de que su ordenamiento jurídico no incluye la posibilidad de llevar a cabo auditorías extraordinarias, según su personal, sí se realizan en la práctica.

Tabla 5. Auditorías especiales o por peticiones de ciudadanos o expertos desde la ley y la práctica

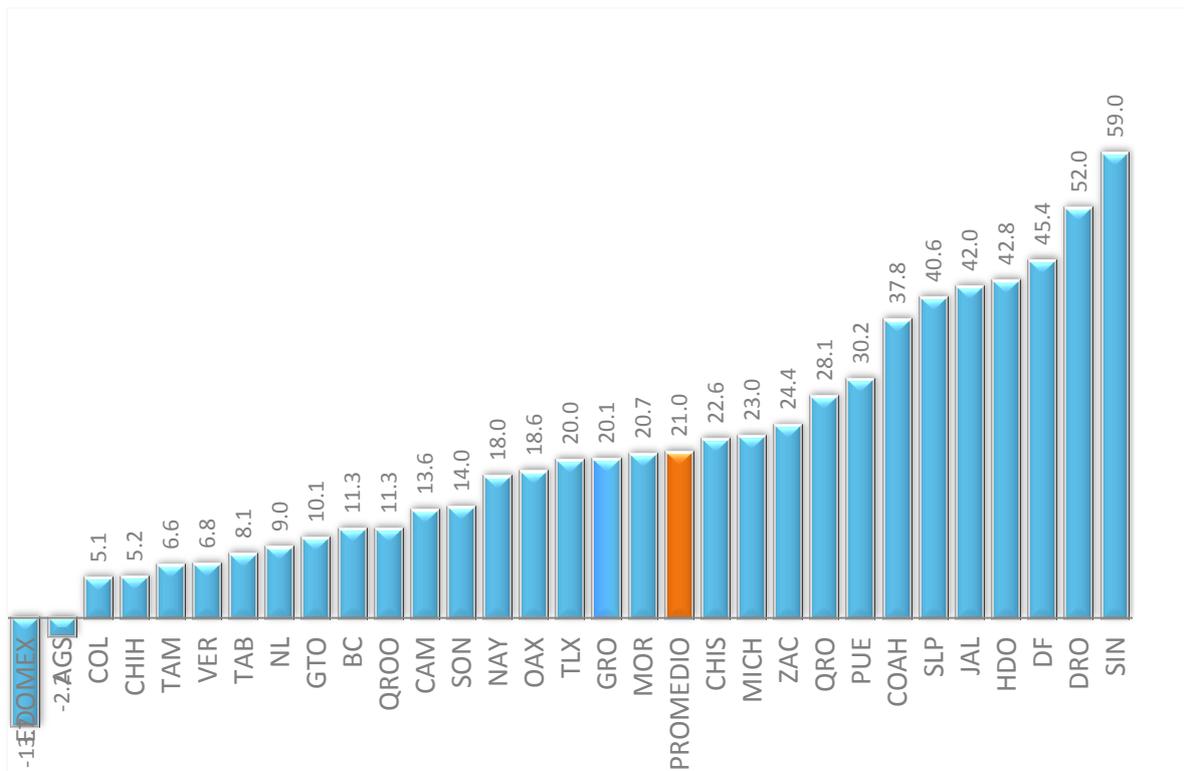
Se realizan auditorías especiales o por peticiones ciudadanas en la práctica

		No	Sí
El marco legal contempla las auditorías especiales	SI	Baja California Sur Campeche Colima Guerrero Hidalgo Michoacán Querétaro Quintana Roo San Luis Potosí Veracruz Yucatán Baja California Sonora Nuevo León	Morelos Estado de México Tlaxcala Sinaloa Zacatecas Oaxaca Guanajuato Distrito Federal Nayarit Tabasco Puebla Coahuila
	NO	Jalisco Tamaulipas	Chiapas Chihuahua Aguascalientes Durango

4) Presupuesto

De acuerdo con información presentada en los cuestionarios, en promedio, entre 2009 y 2011, el presupuesto ejercido por las entidades federativas en materia de fiscalización ha aumentado 21%. Este dato es un indicador de que al menos en términos económicos, los estados están prestando mayor atención a la revisión de sus cuentas públicas. Si bien lo anterior es el panorama general, los extremos de la siguiente gráfica muestran que hay amplia variación entre una entidad federativa y otra. Mientras que el Estado de México y Aguascalientes han disminuido sus presupuestos de fiscalización, Sinaloa presenta una tasa de crecimiento que casi triplica el promedio nacional.

Gráfica 15. Tasa de crecimiento del presupuesto de fiscalización por entidad federativa (2009-2011)



Fuente: CUCEA-IMCO

5) Servicio fiscalizador de carrera

La primera EFSL en la que se instauró el servicio civil de carrera fue Zacatecas en 1996. Casi veinte años después, sólo la mitad cuenta con un esquema de este tipo. En tres de estas entidades, el servicio civil de carrera aplica a “todo el personal” (Puebla, Veracruz y Zacatecas) y en otras cuatro a “todos excepto los auditores” (Colima, Estado de México, Sonora y Nuevo León). En el resto de los casos, se incluye al personal de confianza, directores, supervisores, jefes de departamento y otros cargos de niveles similares.

Es posible intuir que la creación o fortalecimiento del servicio civil de carrera en las EFSL es reciente. De acuerdo al estudio *Hacia la reforma Constitucional: Las entidades de Fiscalización Superior en México* de 2008, de 21 EFSL que proporcionaron información al respecto, cinco contaban con un esquema de este tipo.⁴³ Esto implica que en proporción, el porcentaje de EFSL con servicio civil de carrera pasó de 23.8% en 2008 a 50% en 2013.⁴⁴

Gráfica 16. Distribución de entidades federativas según la incorporación de servicio civil de carrera



Fuente: CUCEA-IMCO

6) Personal de las Entidades de Fiscalización Superior

⁴³ Alejandra Ríos Cázares y Juan E. Pardini, “Hacia la reforma constitucional: Las Entidades de Fiscalización Superior en México”, *Documento de Trabajo, División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas* 219 (2008): 30. Hay que tomar en cuenta que en este estudio está basado en la información proporcionada por 21 EFS locales.

⁴⁴ Es necesario tomar estas cifras con reserva porque de acuerdo al Estudio “Hacia la reforma constitucional”, Baja California Sur y Yucatán contaban con servicio civil de carrera en 2008, en cambio, IMCO-UDG ha registrado que actualmente no cuentan con un esquema de este tipo. Por lo tanto, es posible que la información sea errónea o que en estos estados el servicio civil de carrera haya desaparecido de las EFS locales.

De acuerdo a la información proporcionada por los auditores superiores de las entidades federativas, en promedio, de cada 10 servidores públicos de las EFSL, seis son auditores. Sin embargo, la variación entre entidades federativas es muy alta. En un extremo, 90% del personal de Sonora es auditor y en el otro, el Distrito Federal presenta una cifra de sólo 24%. Por otro lado, se observa que las EFSL con mayor número de personal corresponden a entidades federativas altamente pobladas como el Distrito Federal y el Estado de México.

Tabla 6. Proporción de auditores respecto al personal total

	Personal	Número de auditores	Porcentaje de auditores respecto al personal
Sonora	164	148	90.2
Colima	86	76	88.4
Guanajuato	242 (226 de contrato permanente y 16 de contrato temporal)	203 (187 permanentes y 16 temporales)	83.9
Tlaxcala	185	151	81.6
Baja California Sur	57	46	80.7
Chihuahua	161	128	79.5
Chiapas	434	339	78.1
Nuevo León	230	178	77.4
Querétaro	112	85	75.9
Zacatecas	230	170	73.9
Coahuila	143	103	72
Sinaloa	174	122	70.1
San Luis Potosí	306	204	66.7
Campeche	93	60	64.5
Estado de México	612	386	63.1
Quintana Roo	273	172	63
Promedio	231	133	62
Michoacán	341	211	61.9
Morelos	149	91	61.1

Oaxaca	196	115	58.7
Yucatán	120	70	58.3
Tamaulipas	179	100	55.9
Hidalgo	285	154	54
Tabasco	180	92	51.1
Nayarit	113	57	50.4
Durango	106	53	50
Aguascalientes	76	34	44.7
Jalisco	383	160	41.8
Baja California	383	155	40.5
Puebla	280	101	36.1
Guerrero	293	102	34.8
Veracruz	328	86 (Auditores: 59; Asistentes de Auditoría: 27)	26.2
Distrito Federal	477	116	24.3

Fuente: CUCEA-IMCO

El estudio *Hacia la reforma Constitucional: Las entidades de Fiscalización Superior en México* de 2008, también basado en cuestionarios dirigidos a las EFSL, presenta resultados semejantes. En 2008, el promedio de auditores respecto al personal total era de 61.2%, mientras que en 2013 es prácticamente igual (62%), aunque el rango se ha ampliado al pasar de 27.1% a 86.7% en 2008, a un rango entre 24.3% y 90.2% en 2013.⁴⁵

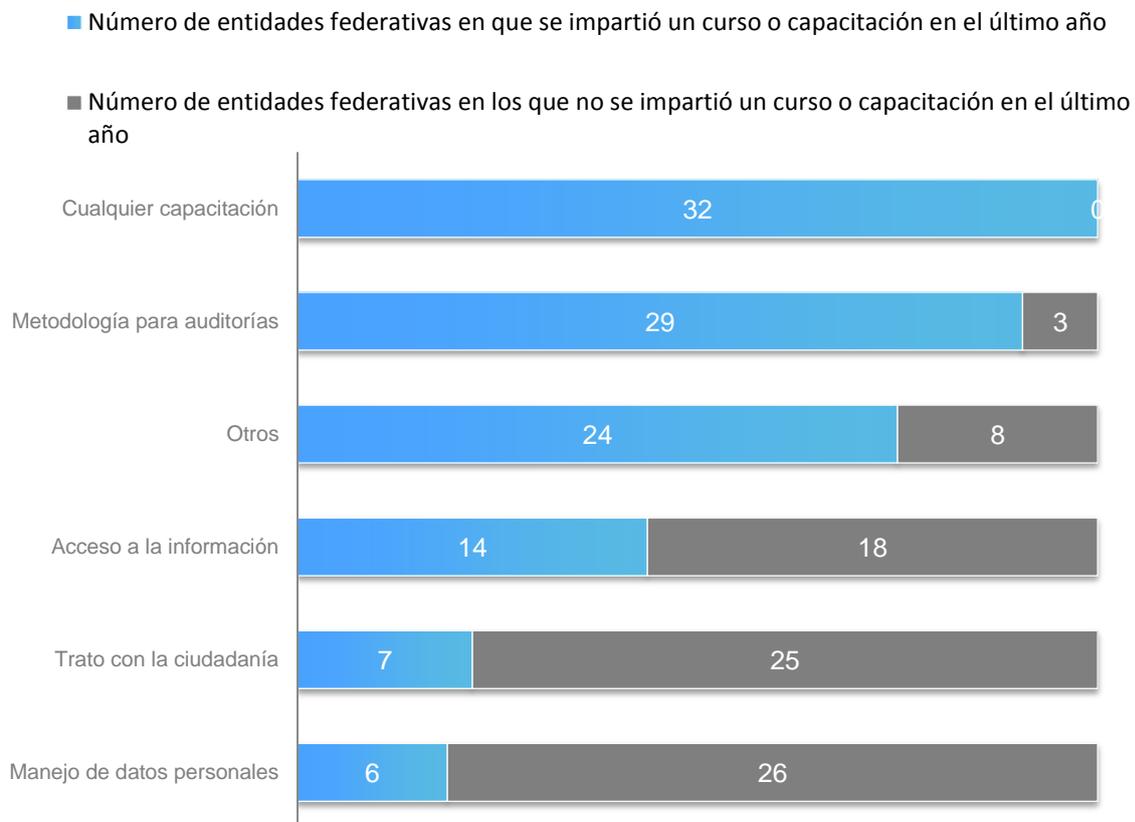
7) Capacitación

Todas las EFSL imparten algún tipo de capacitación. La mayoría de ellas ofrecen preparación respecto a la metodología de las auditorías. En la categoría de “otros” se registró una gran variedad de temas impartidos en las capacitaciones. Éstos van desde aspectos comunes como la normatividad en la materia, hasta otros más complejos y especializados como análisis de riesgos (Baja California Sur), evaluación de políticas públicas (Durango) y tecnologías aplicables a procesos de auditoría (Nayarit).

⁴⁵ Ríos y Pardinas, “Hacia la reforma constitucional”, 22-23.

Nota: Hay que tomar en cuenta que en este estudio está basado en la información proporcionada por 21 EFS locales.

Gráfica 17. Cursos de capacitación por categoría

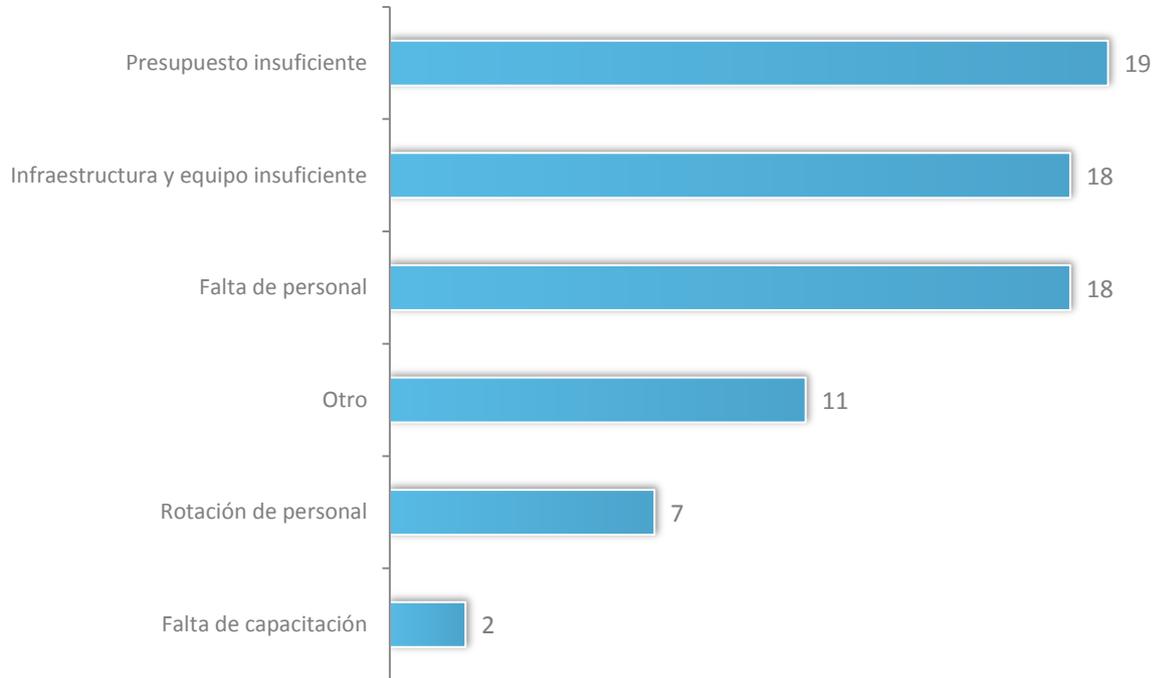


Fuente: CUCEA-IMCO

8) Principales retos para el desempeño de los auditores

Los principales retos respecto al desempeño de los auditores están relacionados a la falta de recursos económicos. Como indica la siguiente gráfica, en 19 entidades federativas se mencionó que el presupuesto es insuficiente y en 18 que se requiere más infraestructura, equipo y personal. Por otra parte, la rotación del personal es un problema importante para al menos siete entidades federativas. Por último, dentro de la categoría “otro” los temas más comunes son la falta de tecnologías de información, falta de autonomía presupuestaria y la necesidad de realizar auditorías en menor tiempo.

Gráfica 18. Número de entidades federativas en las que el personal de las EFSL considera que uno de los principales retos respecto al desempeño de los auditores es _____:



Fuente: CUCEA-IMCO

Tomando en cuenta la estimación realizada en el estudio *Hacia la reforma Constitucional: Las Entidades de Fiscalización Superior en México*, de 2008 a la fecha ha habido cambios en los retos prioritarios para la mayoría de las EFSL. Entre 2008 y 2013, el porcentaje de EFSL que señaló que uno de los principales retos para el desempeño de los auditores era la insuficiencia de presupuesto se redujo 7 puntos porcentuales. Asimismo, el porcentaje que indicó la falta de capacitación como un reto relevante disminuyó 13%.

9) Rotación de Auditores Superiores

Según las encuestas a las 32 EFSL, que los titulares de las Auditorías de Fiscalización Superior terminen su cargo antes de tiempo es sumamente común. En 11 de ellas, el titular lo ha hecho por lo menos una vez. Este problema es relevante porque de ello depende la continuidad del plan de trabajo de las EFSL. Cabe señalar que es frecuente que la causa de la terminación anticipada sea la

renuncia de los propios titulares y no necesariamente su remoción por parte de los congresos locales.⁴⁶

Tabla 7. Rotación anticipada de los auditores superiores y cambio de gobierno

Razones para que el titular de la EFSL estuviera menos tiempo del debido en el cargo (respuestas enviadas por las EFSL)	
Baja California	<ul style="list-style-type: none"> El Dr. Víctor Adán López Camacho fue designado titular de la EFS para el periodo de 2004-2008 y posteriormente para el periodo 2008-2012. Sin embargo, salió del cargo en enero de 2010. En enero de 2010 se nombró como titular de la EFS al C.P. Arturo González Luna, quien no concluyó el periodo de 4 años. En marzo de 2012 se designó un nuevo auditor.
Chiapas	<ul style="list-style-type: none"> El Lic. Jacinto Eduardo Pineda Arenas fue auditor superior de noviembre 2001 a septiembre 2002. Estuvo en el cargo sólo uno de los ocho años previstos por la ley de fiscalización estatal. El C.P. Léster Hernández Esquinca titular del EFS de septiembre de 2003 a julio de 2007.
Chihuahua	<ul style="list-style-type: none"> El 30 de noviembre de 2011 el titular de la EFS renunció por motivos personales (salud). Le faltaban aproximadamente 18 meses para concluir el plazo para el que fue electo.
Coahuila	<ul style="list-style-type: none"> En diciembre de 1998 se realizó una solicitud de remoción del Contador Mayor de Hacienda (equivalente al actual auditor superior)
Distrito Federal	<ul style="list-style-type: none"> En 1999 se generó una reforma legal que creó un órgano superior de dirección en lugar de un titular unipersonal.
Hidalgo	<ul style="list-style-type: none"> El Auditor Superior renunció en enero de 2011 (el nuevo gobernador entró en funciones en marzo de ese mismo año).
Morelos	<ul style="list-style-type: none"> Se menciona un caso en el que Auditor Superior renuncia por “problemas legales”, no se menciona la fecha.
Oaxaca	<ul style="list-style-type: none"> El titular de la EFS renunció en agosto de 2011. El actual gobernador del estado (periodo 2010 – 2016) ocupó el cargo en diciembre de 2010 y la renuncia del titular de la EFSL se da nueve meses después.
Puebla	<ul style="list-style-type: none"> El 21 de octubre de 2011, el auditor superior presentó su renuncia.
Tamaulipas	<ul style="list-style-type: none"> En abril de 2011, el titular de la EFS renunció a su cargo. El gobernador del estado (periodo 2011 – 2016) asume el cargo en enero de 2011 y el titular renuncia en abril de ese mismo año.

Fuente: CUCEA-IMCO con base en las respuestas a los cuestionarios dirigidos a las EFS locales.

Nota: La información que aparece entre paréntesis es responsabilidad de los autores de este proyecto.

10) Colaboración de la EFS con otros actores

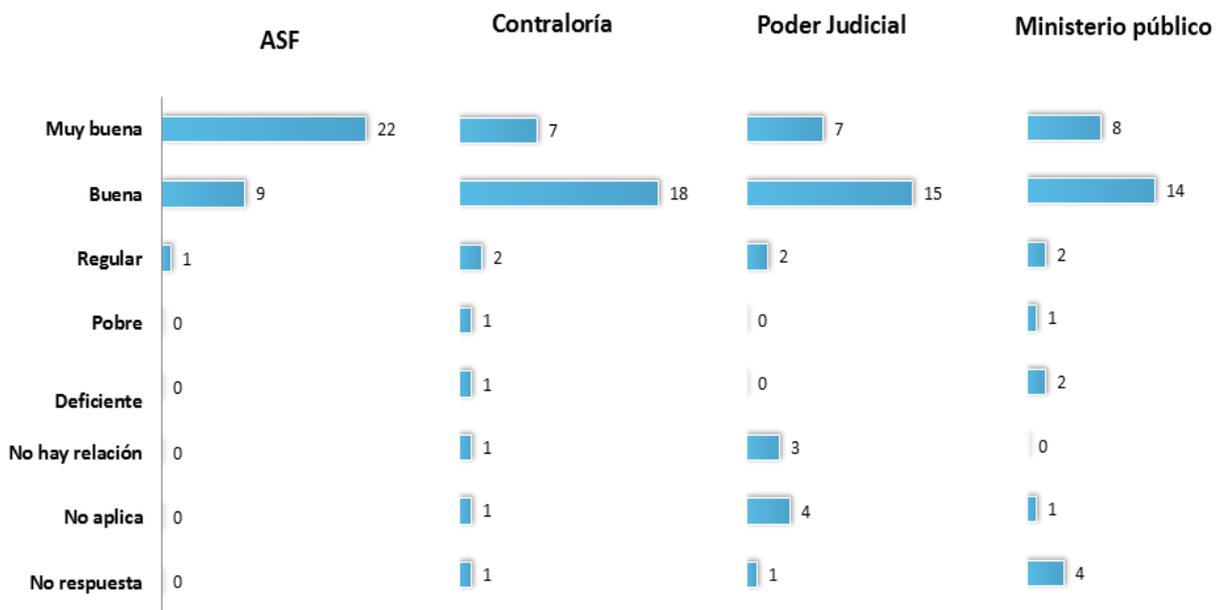
La relación entre las EFSL y la Contraloría, Poder Judicial y Ministerios Públicos estatales es fundamental porque en gran medida, de ello depende que la revisión de las cuentas públicas tenga

⁴⁶ Ríos y Pardinas, “Hacia la reforma constitucional”, 24.

consecuencias para quienes violan la normatividad. La mayoría de las EFSL reportan una muy buena o buena relación con la Contraloría, el Poder Judicial y los Ministerios Públicos Estatales. Sin embargo, por pocos que sean los casos, es preocupante que las EFSL indiquen que no tienen relación con la Contraloría o el Poder Judicial. Nuevo León está la primera situación y el D.F., Michoacán y Nuevo León en la segunda. A pesar de ello, es importante aclarar que el D.F. y Nuevo León sí tienen una relación con los ministerios públicos correspondientes, los cuales son parte del poder Judicial.

Por otra parte, sobresale que 18 entidades mantienen una *muy* buena relación con la Auditoría Superior de la Federación (ASF).

Gráfica 19. Calificación emitida por el personal de las EFSL respecto la colaboración con los siguientes actores (número de estados por categoría)



Fuente: CUCEA-IMCO

11) Observaciones de acuerdo al tipo de entidad gubernamental

Casi todos los estados emiten mayor número de observaciones a los municipios que al resto de las entidades gubernamentales. Se podría pensar que esto puede deberse simplemente a que el número de municipios y sus dependencias pueden ser más que la suma de entidades gubernamentales en el gobierno de un estado. Por ejemplo, no es descabellado pensar que se generen más observaciones para los 570 municipios de Oaxaca que para el total de dependencias y entidades de carácter central. Sin embargo, aun controlando por los egresos ejercidos por los municipios y el resto de las

autoridades estatales, también es posible afirmar que en promedio, por cada sanción emitida por las EFSL a entidades o dependencias de la administración pública centralizada, los municipios reciben 5.4.

El dato anterior está basado en dos fuentes. La primera es el número de observaciones que las EFSL afirmaron haber dirigido en el último año a la (1) administración pública centralizada y descentralizada y (2) a los municipios. La segunda es el presupuesto ejercido (1) por cada entidad federativa y (2) por los municipios que la componen de acuerdo a datos del INEGI. Como se observa en la primera columna de la siguiente tabla, al dividir los egresos estatales (excluyendo gasto municipal) entre el número de sanciones dirigidas a las dependencias centralizadas y descentralizadas de la administración pública estatal, obtuvimos cuál es la razón entre sanciones y los egresos estatales.

Por ejemplo, en Puebla, en promedio, la administración del estado recibe una observación por cada 54.4 millones de pesos ejercidos. En cambio, los municipios de este estado generalmente son sujetos a una observación por cada 0.4 millones ejercidos. Esto quiere decir que por cada observación recibida por el gobierno central, los municipios reciben 150. Puebla es el caso más extremo e incluso contrasta con el segundo lugar, Michoacán. En este estado la razón entre el número de observaciones al gobierno central y el municipal es de 1 a 27.4 veces. Por otra parte, los únicos dos casos en que se sanciona con mayor frecuencia a las entidades centrales que a los municipios son Sonora y Querétaro, donde la razón es de 1 a 0.99 y 1 a 0.88, respectivamente.

Tabla 8. Proporción de observaciones respecto a los egresos estatales y municipales

	Razón entre observaciones y egresos de la AP estatal (en mdp)	Razón entre observaciones y egresos municipales (en mdp)	Razón entre observaciones estatales y municipales
Puebla	01:54.5	01:00.4	0.145833333
Michoacán	02:38.3	01:03.6	01:27.4
San Luis Potosí	03:12.3	01:05.3	01:25.1
Veracruz	07:18.4	01:39.6	01:09.6
Morelos	09:39.8	02:00.2	01:08.6
Zacatecas	02:11.5	01:09	01:08
Baja California	01:38.8	01:05.2	01:07.4
Chihuahua	03:53.7	01:24.1	01:07.2
Tabasco	01:28.3	01:04.1	01:06.9
Tlaxcala	01:41	01:05.9	01:06.9
Campeche	25:59.1	04:45.7	01:06.6

Hidalgo	06:31.8	01:52.7	01:06.3
Promedio	03:47.7	01:30.2	01:05.4
Durango	01:17.7	01:03.4	01:05.2
Nuevo León	01:56.5	01:10.9	01:05.2
Nayarit	01:34.2	01:06.8	01:05
Guanajuato	03:42.5	01:32.6	01:05
Tamaulipas	01:52	01:11.1	01:04.7
Jalisco	01:57.8	01:12.6	01:04.6
Aguascalientes	01:59.6	01:17.5	01:03.4
Chiapas	01:21.2	01:07.6	01:02.8
Quintana Roo	01:27.4	01:14.2	01:01.9
Sinaloa	01:22.7	01:16.1	01:01.4
Sonora	01:20.7	01:21	01:01.0
Querétaro	03:05.1	03:22.9	01:00.9

Fuente: CUCEA-IMCO con base en la información del INEGI, 2011.

Notas: (1) Estos datos cuentan con una limitación. El INEGI no proporciona información sobre el origen de los recursos ejercidos por cada entidad federativa, por lo tanto no es posible diferenciar los recursos de origen federal de los de origen estatal. Esto es relevante porque los recursos de origen federal son fiscalizados por la Auditoría Superior de la Federación, aunque no directamente sino bajo un convenio con las EFSL.

(2) Se han excluido de la tabla las entidades federativas de las que no se tiene suficiente información.

AP=Administración Pública

Esta distribución en las observaciones puede obedecer tanto a que se revisa más a los municipios, como a que éstos presentan un mayor número de deficiencias en el ejercicio del gasto público y en cómo lo reportan. En principio, no es inadecuado que se emitan más observaciones a un actor que a otro, sin embargo es deseable que la fiscalización sea balanceada en el sentido de que se audite de acuerdo a las mejores prácticas en la selección de muestras. En los casos de Puebla, Michoacán y San Luis Potosí, esta circunstancia pareciera que no se está dando.

3.7. Áreas prioritarias a atender

Reformas legislativas necesarias según la perspectiva del personal de las EFSL

Según 59% de los titulares de las EFSL y su personal, el marco legal correspondiente es insuficiente en cuanto a las capacidades de las EFSL para sancionar. Por lo tanto, es deseable que en cada entidad federativa se revise que la normatividad sea clara y específica respecto al papel de las EFSL en la determinación de responsabilidades y en la denuncia de irregularidades ante las autoridades correspondientes.

Otro de los aspectos legales considerados inadecuados por una gran parte de las EFSL (40%) son los plazos para la revisión de la cuenta pública. Este tema no es irrelevante porque de ello depende que la fiscalización sea oportuna, además, puede tener un efecto en la calidad de las auditorías y de la fiscalización en su conjunto. Por ello, es recomendable que las EFSL y los congresos locales estudien cuáles son los plazos óptimos para la revisión de la cuenta pública, así como las acciones que se deben realizar para hacer más eficiente este proceso. Por ejemplo, se puede analizar la necesidad de contratar más personal o de modificar las metodologías de selección de las muestras a auditar.

Auditorías especiales y derivadas de peticiones de ciudadanos y actores externos

Existen 14 entidades federativas en las que no se hace uso de las auditorías fundadas en situaciones extraordinarias, a pesar de que éstas forman parte de su marco Legislativo. En el caso de las auditorías que se originan en denuncias ciudadanas o de actores externos, es posible que la razón detrás de su desuso sea que la población no tenga conocimiento sobre esta posibilidad. En ese caso, corresponde a las autoridades difundirla.

Servicio fiscalizador de carrera

En cualquier institución gubernamental, la profesionalización del personal es clave para el éxito en el desempeño de sus atribuciones, pero en las EFSL lo es aún más debido a su carácter técnico. Como consecuencia, integrar un servicio fiscalizador de carrera en todas las EFSL es una prioridad. Al parecer existe una tendencia reciente en ese sentido, pues en los últimos tres años se ha instaurado este esquema en seis entidades federativas. A pesar de ese avance, todavía quedan 16 estados pendientes.

Presupuesto insuficiente

Aunque el presupuesto ejercido en materia de fiscalización ha aumentado 20% en los últimos tres años, 60% del personal de las EFSL señaló que uno de los principales retos para el desempeño de los auditores es la falta de recursos económicos. Más allá de las limitaciones administrativas que puede generar esta situación, el principal riesgo es que la EFSL no cuente con autonomía presupuestaria. En este caso, la responsabilidad se encuentra en manos de los congresos locales que deben evaluar la necesidad de incrementar el presupuesto de las EFSL.

Análisis de las causas de la rotación de auditores superiores

Este estudio ha reforzado los hallazgos de investigaciones previas sobre la alta frecuencia con la que los auditores superiores dejan de ocupar el cargo antes de tiempo. Un primer paso para enfrentar esta falta de continuidad es analizar en cada entidad federativa, cuáles han sido las posibles causas de renuncia o de destitución. Este análisis serviría para posteriormente definir incentivos que fomenten la estabilidad de los titulares de las EFSL.

Capítulo 4. Evaluación de los portales electrónicos de las EFSL 2013

En los capítulos anteriores se ha analizado el proceso de fiscalización superior en las entidades federativas en cuanto a la calidad del ordenamiento legal y las capacidades institucionales. Adicionalmente, es importante considerar que las EFSL, además de ser el brazo técnico del poder Legislativo para la fiscalización del gasto público, deben ser sujetos de la rendición de cuentas. Éste es el tema central del presente capítulo. Para garantizar que las EFSL cumplan con sus funciones, se debe procurar que existan mecanismos de vigilancia sobre el vigilante. Uno de éstos es la transparencia de sus actividades, particularmente, la existencia de una política deliberada que garantice la apertura de su gestión pública y de los resultados de las auditorías que practican.

Las herramientas tecnológicas a disposición de la población han dado un impulso a la transparencia como una forma de transmisión de información y de construcción de ciudadanía. En el caso mexicano, de acuerdo con el estudio *“Hábitos y percepciones de los mexicanos 2011”*, 48% de los mexicanos dijo que con el uso de internet, las autoridades comprenderían mejor lo que la gente piensa. Asimismo, 41% pensaba que mediante internet se puede decir al gobierno lo que debe hacer y 64.4% afirmó que se puede obtener mayor poder político al usar la red.⁴⁷ A través de un portal electrónico es posible conocer las principales actividades de una dependencia. En cuanto a las EFSL, las herramientas tecnológicas deberían servir como un vínculo entre éstas y la ciudadanía para informar sobre la calidad del gasto público y los resultados del uso de recursos públicos. La evaluación de los sitios de internet de las EFSL cobra sentido en un mundo en el que el acceso a medios digitales se encuentra en crecimiento y en el que la ciudadanía usa cada vez más estos medios como una de las principales fuentes de información.

⁴⁷ World Internet Project. “Estudio 2011 de hábitos y percepciones de los mexicanos sobre Internet y diversas tecnologías asociadas” (2011) Consultado el 10 de marzo de 2013. Disponible en http://www.wip.mx/estudios_wip.html

Esta sección del estudio se enmarca en un contexto de escasez de evaluaciones sobre la capacidad de las EFSL para dotar de información útil y accesible a la ciudadanía por medios electrónicos. El único estudio previo que contempla un componente de esta índole es *Métrica de la Transparencia 2010* del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)⁴⁸. Sin embargo, dicho reporte está centrado en analizar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia de las distintas dependencias estatales, y no en detectar los alcances y limitaciones de la estrategia de las EFSL para informar a la ciudadanía sobre el proceso de fiscalización y el resultado de las auditorías.

4.1. Objeto de la evaluación

El contenido y la calidad de los portales electrónicos de las 32 EFSL que son empleados para informar sobre las actividades de fiscalización correspondientes a cada entidad federativa, así como para transparentar la gestión interna.

4.2. Objetivos de la investigación

- Analizar el cumplimiento de las EFSL de los ordenamientos legales en materia de acceso a la información.
- Evaluar qué tanto las EFSL divulgan proactivamente información sobre sus actividades y reportes.
- Diagnosticar las fortalezas y debilidades de la estrategia de las EFSL para divulgar información clave sobre su estructura y sus actividades.
- Evaluar los esfuerzos de las EFSL para generar información y herramientas útiles para la ciudadanía en un lenguaje sencillo. Asimismo, analizar el papel de la EFSL en el proceso de rendición de cuentas y la importancia del proceso de fiscalización.

4.3. Universo de trabajo

Sitios oficiales (o portales web) de las EFSL. La investigación que da origen a este reporte fue conducida entre el 1 de febrero y el 15 de marzo de 2013. De este modo, los resultados presentados

⁴⁸ CIDE. “Métrica de la Transparencia 2010” (2010) Consultado el 5 de febrero de 2013. Disponible en <http://www.metricadetransparencia.cide.edu/>

muestran los esfuerzos de las EFSL por divulgar información clave para la rendición de cuentas dentro del periodo de tiempo referido.

4.4. Metodología

Construcción de indicadores y criterios de evaluación

El estudio emplea 19 indicadores que están divididos en tres pilares o secciones:

1. Información para la rendición de cuentas. Evalúa la existencia y accesibilidad a los resultados del proceso de fiscalización superior realizado por la EFSL.
2. Transparencia institucional. Evalúa la calidad de la información que la EFSL pone a disposición del ciudadano respecto a su estructura interna y sus labores.
3. Herramientas ciudadanas. Evalúa la existencia y utilidad de los mecanismos que permiten la interacción de la ciudadanía con el proceso de fiscalización superior.

Los indicadores elegidos tienen un valor (o ponderación) de 5 o 10, según su importancia. La evaluación final es la suma del resultado de todos los indicadores, la cual puede ser de máximo 100 puntos. Los 19 indicadores que conforman la evaluación de los portales son los siguientes:

Tabla 9. Indicadores de evaluación a portales de EFSL

Indicador	Calificación si cumple
Información para la rendición de cuentas	40
Indicador 1: ¿La EFSL publica un programa anual de auditorías en su portal? ⁴⁹	5
Indicador 2: ¿La EFSL publica un informe final de resultados en su portal? ⁵⁰	5
Indicador 3: ¿La EFSL publica en su portal informes específicos [3] sobre cada una de las auditorías realizadas?	10

⁴⁹ El programa anual de auditorías es un documento que describe los planes para el año fiscal en curso sobre el tipo de auditorías a realizar y el sujeto de la auditoría.

⁵⁰ El informe final de resultados es un documento en el que se mencionan los hallazgos más significativos y la metodología empleada sobre la fiscalización de la cuenta pública.

Indicador 4: ¿La EFSL publica un reporte sobre el Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado en su portal?	5
Indicador 5: ¿La EFSL publica y da seguimiento a recomendaciones a funcionarios públicos en su portal?	5
Indicador 6: ¿La EFSL publica y da seguimiento a sanciones en su portal?	5
Indicador 7: ¿La EFSL publica la metodología y los criterios de las auditorías en su portal?	5
Transparencia y fortalecimiento institucional	30
Indicador 8: ¿La EFSL el marco normativo vigente relevante ⁵² publica en su portal?	5
Indicador 9: ¿La EFSL publica su presupuesto desglosado por rubro y unidad al que es asignado en su portal?	5
Indicador 10: ¿La EFSL publica un tabulador de salarios para mandos medios y altos con información completa sobre el monto de las remuneraciones y el tipo de personal en su portal?	5
Indicador 11: ¿La EFSL publica la estructura orgánica y los requisitos para los puestos de funcionarios públicos de mandos altos en su portal?	5
Indicador 12: ¿La EFSL publica un informe de labores ⁵³ de la EFSL en su portal?	5
Indicador 13: ¿La EFSL publica informes financieros y sobre el ejercicio presupuestario en su portal?	5
Herramientas ciudadanas	30
Indicador 14: ¿La EFSL cuenta con un portal propio?	5
Indicador 15: ¿La EFSL difunde información y educa a la ciudadanía sobre el papel de la EFSL en la fiscalización en su portal?	5
Indicador 16: ¿La EFSL permite que los ciudadanos emitan denuncias en su portal o tengan contacto con su personal?	5
Indicador 17: ¿La EFSL cuenta con un portal electrónico que es sencillo de navegar?	5
Indicador 18: ¿La EFSL permite hacer solicitudes de información en su portal o publica la información de contacto de la unidad de enlace?	5

⁵² La normatividad vigente que le da ordenamiento legal a la EFSL. Esto incluye la Constitución Política, la ley de fiscalización superior, el reglamento de la EFSL y las Reglas de Operación del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado en el Ejercicio Fiscal.

⁵³ El informe de labores presenta las actividades que la EFSL ha realizado en el último año, estas actividades no son limitativas a la realización de auditorías y también incluyen capacitación a funcionarios, congresos, etc.

Indicador 19: ¿La EFSL publica información sobre adquisiciones?

5

Fuente: CUCEA-IMCO

Como parte de un ejercicio integral para analizar la divulgación del proceso de fiscalización superior, se realizaron visitas al portal electrónico de los 32 congresos locales. Esto con el objetivo de evaluar la calidad de la información disponible referente a facultades clave del poder Legislativo en el proceso de fiscalización superior. En este caso, se evaluaron dos rubros: existencia de dictámenes de cuenta pública y divulgación de integrantes y actividades de la Comisión de Vigilancia o su equivalente. Cabe destacar que en este caso, no existe una métrica para asignar un puntaje sino simplemente se buscó determinar la calidad de la información disponible. Fuera de esto, la revisión de portales de los congresos locales siguió la misma metodología descrita anteriormente para el caso de los portales de las EFSL.

Tabla 10. Indicadores de evaluación a portales de los congresos locales.**Indicador**

- 1:** ¿El Congreso publica en su portal los dictámenes de la cuenta pública?
- 2:** ¿El Congreso publica en su portal los integrantes y actividades de la Comisión de Vigilancia?

Una vez que se construyeron los indicadores, el siguiente paso fue asignar criterios de evaluación. Cada indicador puede ser evaluado con una calificación discreta que toma el valor de 0%, 50% o 100% del puntaje asignado a dicho indicador. En el caso de los indicadores del programa PROFIS y de la existencia de un sitio web propio, el indicador sólo podía tomar valor 0% o 100%. La asignación de esta calificación está basada en criterios explícitos que la EFSL cumple o no. Los criterios de calificación de cada indicador se encuentran en el Anexo 3. En esta sección se mencionará un ejemplo: el indicador 8 que evalúa si el portal electrónico de la EFSL publica la normatividad vigente relevante y las atribuciones de la EFSL. Los criterios de asignación de calificaciones son:

100. El portal electrónico de la EFSL cuenta con un vínculo sobre la normatividad vigente que le da ordenamiento legal a la EFSL. Esto incluye las leyes y reglamentos relevantes. Además, el portal electrónico explica en un lenguaje claro y de modo detallado, el objetivo de la EFSL y cuáles son sus principales atribuciones y obligaciones de acuerdo al marco normativo. Una calificación de 100 da por entendido que la normatividad vigente es de fácil acceso dentro del portal de la EFSL.

50. El portal electrónico de la EFSL cuenta con un vínculo sobre la normatividad vigente que le da ordenamiento legal a la EFSL. Esto incluye las leyes y reglamentos relevantes. Sin embargo, el portal electrónico no explica en un lenguaje claro y de modo detallado, el objetivo de la EFSL y cuáles son sus principales atribuciones y obligaciones de acuerdo al marco normativo.

0. El portal electrónico de la EFSL no cuenta con un vínculo sobre la normatividad vigente que le da ordenamiento legal a la EFSL o cuenta con la normatividad incompleta.

Sustento normativo y teórico para la construcción de los indicadores y la asignación de los criterios de calificación

La construcción de indicadores y asignación de calificaciones sobre la calidad y accesibilidad de la información disponible en los portales de las EFSL cuenta con un reto de discrecionalidad. Sin una base metodológica sólida, se podría estar exigiendo de más o menos a las EFSL. ¿Cómo determinar qué información debe estar disponible y en qué presentación? El presente estudio ha resuelto este problema al construir indicadores que parten de (a) la legislación vigente a nivel federal y estatal, (b) de los acuerdos internacionales que México ha suscrito en la materia, y (c) de prácticas de éxito que la Auditoría Superior de la Federación y Entidades de Fiscalización Superior en otros países han adoptado.

Es cierto que no todos los indicadores se refieren a obligaciones legales de la EFSL, sin embargo, la divulgación proactiva de la información implica que el órgano adopte una política deliberada de transparencia para dotar de contenido útil al ciudadano y así promover la rendición de cuentas. En términos de transparencia, de acuerdo al artículo sexto constitucional, debe existir una política de máxima apertura. Por ello, siempre y cuando no se violen las leyes de transparencia correspondientes, no es necesario esperar a que se haga explícita la obligación de publicar un documento específico para poder hacerlo. En este sentido, un componente esencial de esta evaluación es la voluntad de las autoridades para fortalecer la rendición de cuentas mediante el acceso a la información. En otras palabras, el estudio sí evalúa los esfuerzos de las EFSL para cumplir con buenas prácticas de transparencia y divulgación de la información que van más allá de mandatos legales.

(a) Normatividad federal y estatal

La importancia de partir de este eje es que considera requisitos de divulgación de información que las EFSL están legalmente obligadas a cumplir. En el plano federal, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación estipula obligaciones específicas que las EFSL deben cumplir respecto al informe sobre el Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado. Por otra parte, las legislaciones estatales que norman la divulgación de información de las EFSL son las leyes de fiscalización superior y de acceso a la información.

Por ejemplo, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRF) obliga a las EFSL a incluir ciertos lineamientos en los informes de auditoría del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado. El artículo 38, inciso III menciona que las entidades de fiscalización superior de las legislaturas locales y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en los informes de las auditorías que realicen en términos del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado, deberán:

- a) Presentar los informes con el formato y estructura definidos por la Auditoría Superior de la Federación;
- b) Alinear los resultados con los dictámenes de las auditorías;
- c) Asegurar que todos los procedimientos de auditoría manifestados en el informe se expresen en resultados;
- d) Incluir en el informe de auditoría todos los resultados obtenidos, aún aquéllos que no tengan observaciones o que se hayan solventado durante el desarrollo de las auditorías;
- e) Registrar las recuperaciones de recursos y las probables recuperaciones;
- f) Incorporar en los informes de auditoría el apartado de cumplimiento de metas y objetivos;

El cumplimiento de estos requisitos es uno de los criterios de evaluación del estudio.

En el caso del gasto no federalizado, como vimos en el primer capítulo de este documento, las legislaciones de las entidades federativas se caracterizan por la amplia heterogeneidad de ordenamientos para la publicación de información sobre las auditorías. Sin embargo, existe un piso común que la mayor parte de las leyes considera que permite evaluar el grado de cumplimiento de

las EFSL. De acuerdo al análisis legal aquí presentado, encontramos lo siguiente en el marco normativo de la fiscalización superior de las entidades federativas:

- En 32 entidades federativas, las EFSL son sujetos obligados de la Ley de Acceso a la Información estatal o del D.F.
- En 31 entidades federativas, la legislación obliga a que la EFSL emita criterios y/o normas técnicas para la ejecución de las auditorías.
- En 30 entidades federativas, la ley establece la obligación de la EFSL para que emita recomendaciones a los sujetos auditados.
- En 30 entidades federativas es obligatorio hacer público el informe sobre el ejercicio presupuestario.
- En 27 entidades federativas existe un fundamento constitucional a la labor de las EFSL, por lo que dicha normatividad debería estar publicada en el portal electrónico.
- En 25 entidades federativas el informe final de la EFSL es información pública de oficio, por lo que debería encontrarse en el portal electrónico.
- En 22 entidades federativas es obligatorio hacer público el informe final de actividades.

Por su parte, el estudio Métrica de Transparencia del CIDE⁵⁴ encuentra que:

- En 31 entidades federativas es obligatorio hacer pública la estructura orgánica y las facultades de la unidad administrativa.
- En 32 entidades federativas es obligatorio hacer público el marco normativo vigente que regule al sujeto.
- En 32 entidades federativas es obligación hacer público el directorio de los servidores públicos.
- En 32 entidades federativas es obligación hacer pública la remuneración mensual por puesto y el sistema de compensación.

⁵⁴ CIDE. “Métrica de la Transparencia 2010” (2010) Consultado el 5 de febrero de 2013. Disponible en <http://www.metricadetransparencia.cide.edu/>

Con base en las fuentes aquí presentadas, se crearon los indicadores que evalúan si la información plasmada en los incisos anteriores efectivamente está disponible en los portales de las EFSL.

b) Acuerdos internacionales en la materia

La segunda fuente teórica parte de acuerdos internacionales que el gobierno federal de México ha suscrito en la materia. Si bien estos lineamientos no son una obligación de las EFSL, son buenas prácticas de transparencia reconocidas por organismos internacionales. En concreto, el estudio se basó en lineamientos de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés).

Los Principios de Transparencia y Rendición de Cuentas (2006),⁵⁵ uno de los documentos rectores del INTOSAI, considera los siguientes atributos con los que una EFSL debe contar en materia de transparencia y rendición de cuentas:

1. Que las EFSL cuenten con un apartado en su portal electrónico en el que detallen el marco normativo que le da ordenamiento legal a estos órganos. Además, que exista un vínculo a estos documentos.
2. Que las EFSL hagan público su mandato, responsabilidades, misión y estrategia.
3. Que las EFSL informen sobre el tipo de auditorías, la metodología y los criterios de auditoría.
4. Que las EFSL informen sobre el resultado de sus auditorías y las conclusiones a las que llegan respecto al desempeño de las actividades del gobierno.
5. Que las EFSL cuenten con mecanismos efectivos para dar seguimiento a sus recomendaciones y a las respuestas del gobierno sobre éstas.
6. Que las EFSL hagan públicos los estados financieros y reporten sus operaciones y desempeño en todas sus áreas.
7. Que las EFSL hagan público el presupuesto total asignado y su origen.
8. Que las EFSL alienten el interés académico y ciudadano en sus actividades.

⁵⁵INTOSAI “Los Principios de Transparencia y Rendición de Cuentas” (2006) Disponible en: <http://www.intosai.org/es/issai-executive-summaries/detail/article/issai-20-principles-of-transparency-and-accountability.html>

9. Que las EFSL informen sobre los resultados de las auditorías en formatos entendibles para el público en general (resúmenes ejecutivos, gráficas, vídeos, comunicados de prensa).

c) Mejores prácticas internacionales

La última fuente para construir los indicadores fue la revisión de mejores prácticas de divulgación de información en portales electrónicos en EFSL de distintos países. Esto implicó la revisión de 14 países para encontrar mejores prácticas en las tres áreas de interés del estudio. Estos fueron los hallazgos más sobresalientes:

Australia: <http://www.anao.gov.au/>

Australia tiene un sistema de búsqueda amigable de las actividades y reportes de la EFSL. El sistema permite buscar todos los documentos producidos por la EFSL en los últimos 10 años y tiene una interface de búsqueda clasificada en tres áreas: tipo de documento, año de publicación y dependencia auditada.

Brasil: <http://www.tcu.gov.br/>

Brasil cuenta con micrositios con información del gasto y las auditorías sobre proyectos relevantes para el contexto brasileño. Un claro ejemplo es un micrositio para el Mundial de Fútbol de 2014 en el que se desglosan datos por rubros del gasto (construcción de estadios, construcción de carreteras, publicidad, entre otros) y se presentan resultados de las auditorías realizadas hasta dicho momento. El portal también cuenta con un micrositio en el que, mediante juegos y animaciones, se educa a los niños sobre la importancia de la rendición de cuentas y el trabajo de la EFSL.

Costa Rica: <http://www.cgr.go.cr/>

Costa Rica cuenta con un sistema de información que brinda cifras y estadísticas sobre el ejercicio del gasto público y los resultados de las auditorías. La base de datos permite ver información sobre los recursos destinados a cada dependencia y programa del gobierno, así como cuánto se ha gastado. Además, la información es exportable en formato de hoja de cálculo y tiene vínculos a los reportes de auditoría relacionados.

Chile: www.contraloria.cl

Chile cuenta con un portal de transparencia sobre las actividades de la EFSL que presenta información útil y de fácil acceso respecto al salario de funcionarios públicos, tamaño de la nómina y principales responsabilidades de cada puesto. Además, la página del titular de la EFSL incluye un buzón ciudadano y la agenda diaria de actividades de este funcionario público.

México: www.asf.gob.mx

La página de la ASF cuenta con diversas prácticas de divulgación proactiva de la información que podrían ser imitadas por las EFSL:

Informe de auditoría. El informe de auditoría contiene un índice con vínculos a documentos sobre las auditorías más relevantes realizadas durante un año determinado. De este modo, se puede tener acceso a información sobre las auditorías de programas específicos y no sólo una visión general del estado de la cuenta pública.

Reporte ciudadano. El portal permite a los usuarios presentar denuncias sobre mal uso de recursos en la administración pública federal. Estas denuncias pueden ser anónimas.

Video sobre la importancia de transparencia y rendición de cuentas. El portal cuenta con un video para educar a la población sobre la importancia de la rendición de cuentas.

Seguimiento a recomendaciones y sanciones. El portal permite medir el impacto de la ASF mediante el acceso a un sitio que enlista las recomendaciones a funcionarios, el dinero que ha sido recuperado a raíz de los hallazgos de la ASF y las sanciones que ha impuesto a funcionarios.

4.5. Alcance, utilidad y límites de la evaluación

El estudio evalúa la calidad de los sitios de internet a través de ejercicios de usuario simulado. Las visitas fueron realizadas entre febrero y marzo de 2013 por lo que los resultados se refieren exclusivamente a los hallazgos en este lapso. El estudio sirve para evaluar la existencia y el cumplimiento de los portales electrónicos de las prácticas mencionadas en el apartado anterior. Este no es un trabajo que evalúe las características técnicas del procedimiento de auditorías o la metodología empleada, aunque sí toma en consideración si ésta información se encuentra disponible. Por otra parte, este estudio evalúa la existencia de una política de transparencia

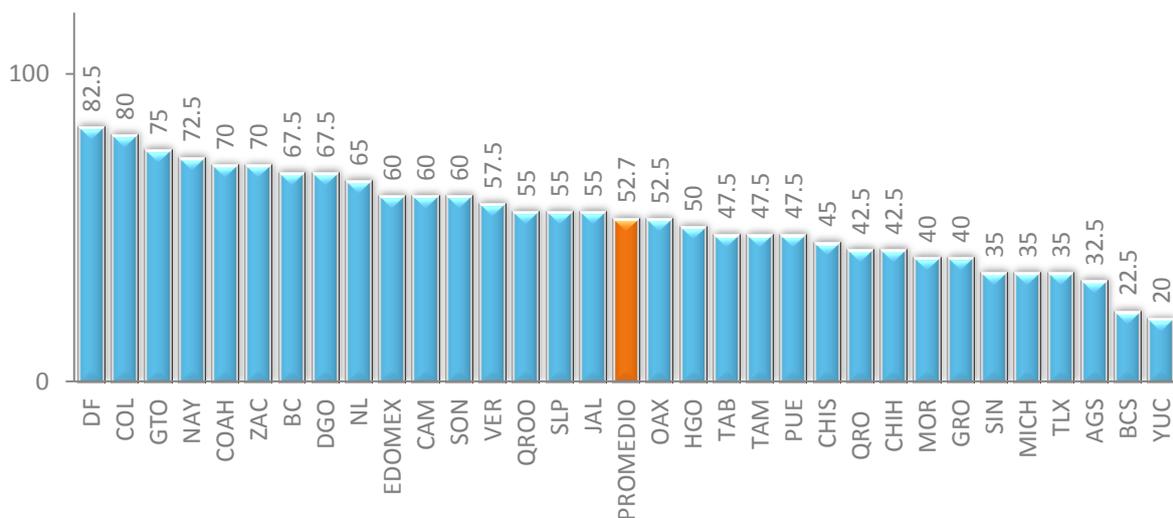
específica centrada en difusión a través de portales electrónicos de las EFSL. Esto implica que los resultados tampoco pueden ser extrapolados a otras dependencias o poderes de los gobiernos estatales o del Distrito Federal.

4.6. Resultados y hallazgos

4.6.1 Evaluación general

La evaluación de los portales de las EFSL de las 32 entidades federativas muestra una amplia gama de prácticas y de esfuerzos en el desarrollo de portales electrónicos como mecanismos de transparencia y presión a las autoridades. La diferencia entre la entidad con el mayor puntaje (D.F. con 82.5 de 100 puntos posibles) y la de menor puntaje (Yucatán con 20) es de 62.5 puntos. El promedio general fue de 53.9 sobre 100 puntos posibles. Es importante notar que todas las EFSL tienen información disponible en línea, ya sea a través de un sitio propio o del Congreso. Es decir, se pudo realizar una evaluación a todas las EFSL en términos de la calidad del sitio correspondiente.

Gráfica 20. Resultados generales de la evaluación de los portales electrónicos



Fuente: CUCEA-IMCO

Los principales hallazgos generales del estudio, en términos de la información que se encuentra disponible en los sitios electrónicos de las entidades de fiscalización superior, son:

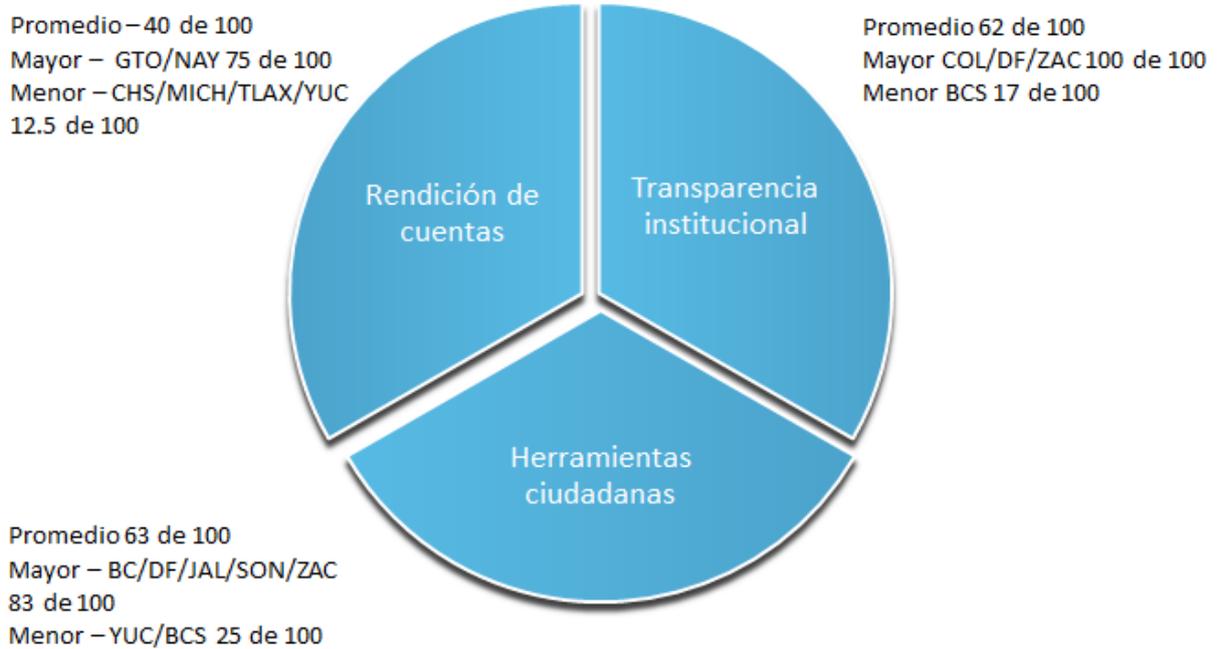
- Todas las EFSL publican la información sobre el Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado (PROFIS) que es requerida en las Reglas de Operación del Programa, una normatividad federal.
- 30 EFSL cuentan con un sitio propio, las dos restantes hospedan su información en el portal del congreso local.
- 24 EFSL publican la estructura interna por unidad administrativa y presentan información sobre los responsables de cada unidad.
- 24 EFSL publican información de contacto institucional.
- 23 EFSL permiten realizar solicitudes de información en el portal o presentan información sobre cómo hacerlo.
- 22 EFSL publican las leyes vigentes que conforman su ordenamiento legal.

En general, entre las debilidades de los sitios electrónicos en términos de acceso a la información, se encuentra que solamente:

- 3 EFSL publican una metodología y criterios de selección de las auditorías.
- 4 EFSL publican un programa anual de auditoría que explique el número y tipo de auditorías a realizar, así como el sujeto fiscalizable.
- 4 EFSL cuentan con información para concientizar a la ciudadanía sobre el papel de éstas en el proceso de fiscalización y proveen herramientas que muestran la importancia de la rendición de cuentas.
- 4 EFSL respondieron el correo que fue mandado con dudas sobre el contenido del sitio.
- 5 EFSL publican un informe anual de labores.
- 6 EFSL publican los informes específicos, completos y actualizados de auditorías realizadas a municipios o delegaciones y al gobierno estatal o del Distrito Federal.

Los resultados completos por indicador se muestran en el Anexo 4. A continuación se realiza un breve recuento de los resultados por cada uno de los tres pilares que conforman esta evaluación.

Gráfica 21. Resultados del estudio por pilar



Fuente: CUCEA-IMCO

La evaluación de la divulgación de la información sobre las actividades de fiscalización (eje de rendición de cuentas en la gráfica anterior) es la más baja de los tres pilares del análisis con 40 puntos sobre 100. Esto es particularmente alarmante porque implica que las EFSL enfrentan retos importantes para divulgar los resultados de las auditorías y, por lo tanto, para dar herramientas a la ciudadanía para conocer el desempeño de sus autoridades.

En el caso de la evaluación de la transparencia sobre la estructura y gestión de la EFSL (eje de transparencia institucional) el promedio es de 62 sobre 100 puntos. La alta calificación de algunas EFSL se explica porque los indicadores evaluados en esta sección corresponden principalmente a información que a nivel federal y, en la mayoría de las entidades federativas, es considerada como información pública de oficio. Que haya EFSL que no hacen pública este tipo de información muestra una limitada política de transparencia sobre la gestión y también el incumplimiento de la ley.

El tercer pilar, que mide la disponibilidad de herramientas ciudadanas útiles en el portal, tiene el promedio más alto de los tres (63 sobre 100). Lo anterior se debe a que los indicadores miden factores como la facilidad para navegar en el portal, la existencia de correo de contacto institucional y la posibilidad de realizar solicitudes de información. Estas son previsiones mínimas para procurar la interacción de la ciudadanía con la EFSL.

Vale la pena recordar que hay dos EFSL que no cuentan con su propio sitio web y la información sobre ellas está hospedada en el sitio electrónico del congreso local. Éstas EFSL corresponden a Baja California Sur y Yucatán, las cuales también son las peores evaluadas en esta sección del estudio. Es indispensable que las EFSL cuenten con su propio sitio electrónico como una medida para garantizar su autonomía operativa y para que sean capaces de decidir el contenido disponible y publicar la información oportunamente.

4.6.2 Evaluación por tema

1) Información sobre la Rendición de Cuentas

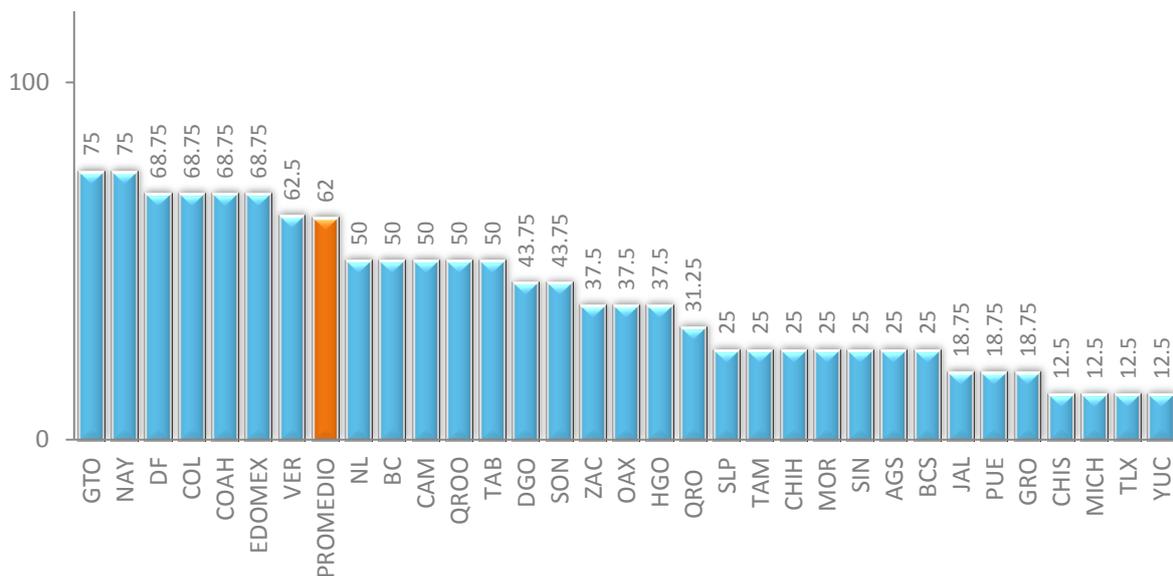
Como ya se explicó, esta sección evalúa los esfuerzos de las EFSL por divulgar los principales documentos y resultados relacionados a su papel como órgano técnico de fiscalización. Los indicadores seleccionados evalúan la existencia de documentos que den cuenta sobre el proceso completo de fiscalización, desde la existencia de una metodología, hasta el seguimiento de las sanciones. La información solicitada fue la siguiente:

- Metodología y criterios de selección de auditorías
- Programa anual de auditorías
- Informe de resultados generales de la revisión de la cuenta pública
- Informes específicos de auditorías a entidades gubernamentales y municipios
- Reporte del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado
- Recomendaciones y su reporte de seguimiento
- Sanciones y su reporte de seguimiento

En esta sección, las entidades federativas mejor evaluadas fueron Guanajuato y Nayarit con 75 puntos sobre 100 posibles. Las cuatro entidades federativas con la peor evaluación fueron Yucatán,

Tlaxcala, Michoacán y Chiapas con 12.5 puntos sobre 100. La opacidad en estos cuatro estados es grave, las EFSL sólo publican el reporte del PROFIS. Este es un programa federal para la fiscalización del gasto federalizado y da recursos a las EFSL para auditar transferencias federales. Si una EFSL no publica esta información en su portal, no se liberan los recursos. Esto es un claro indicio de que los incentivos económicos fomentan la transparencia, aún en las entidades federativas con las prácticas más opacas.

Gráfica 22. Resultados del pilar Información para la Rendición de Cuentas (escala de 0 a 100)



Fuente: CUCEA-IMCO

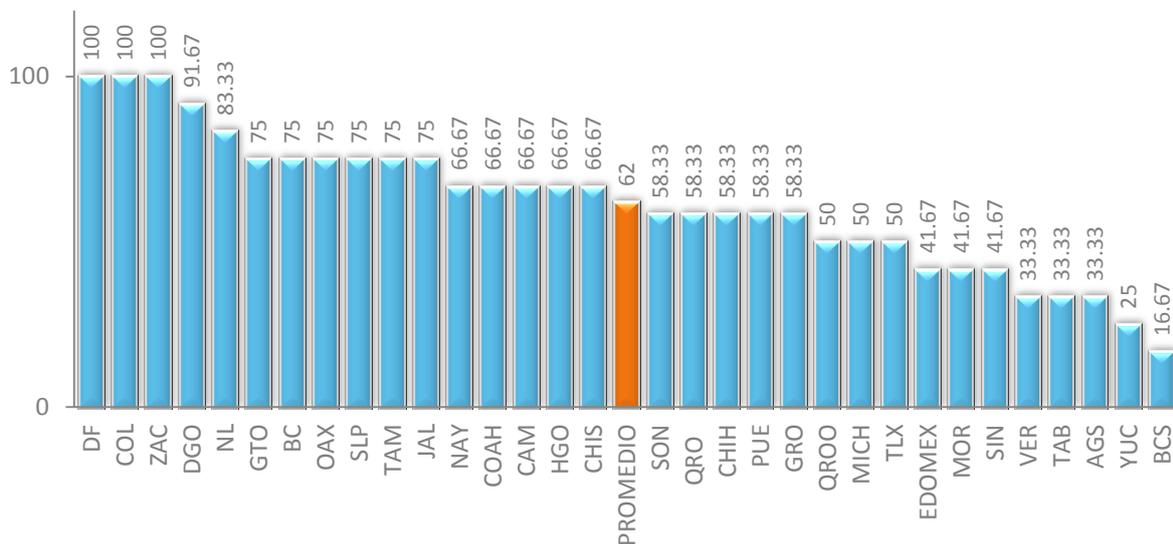
2) *Transparencia Institucional*

Esta sección evalúa la calidad de la información disponible relacionada con la estructura y gestión de las EFSL. Esta información es habitualmente reconocida como información pública de oficio pues se refiere a una semblanza básica sobre el uso de los recursos de una institución y sus integrantes. La información requerida para esta sección fue la siguiente:

- Marco normativo vigente
- Presupuesto desglosado
- Tabulador de salarios
- Estructura orgánica
- Reporte anual de actividades o informe de labores
- Informes financieros o de ejecución del gasto

En esta sección, las entidades federativas mejor evaluadas fueron Colima, Zacatecas y el Distrito Federal con 100 puntos sobre 100 posibles. Que tres entidades federativas cumplan con todos los requisitos es evidencia de logros importantes sobre la apertura a la gestión interna, particularmente, la referente a la gestión financiera. Sin embargo, es preocupante que haya EFSL que no divulguen información básica sobre su funcionamiento interno. Por ejemplo, el Órgano de Fiscalización Superior de Baja California Sur, la peor evaluada en este rubro con 16.4 sobre 100 puntos posibles, sólo publica sus informes de ejecución del presupuesto. No difunde ningún tipo de información respecto a la estructura orgánica, los salarios, el presupuesto asignado o el marco normativo vigente.

Gráfica 23. Resultados del pilar Transparencia Institucional (escala de 0 a 100)



Fuente: CUCEA-IMCO

3) Herramientas Ciudadanas

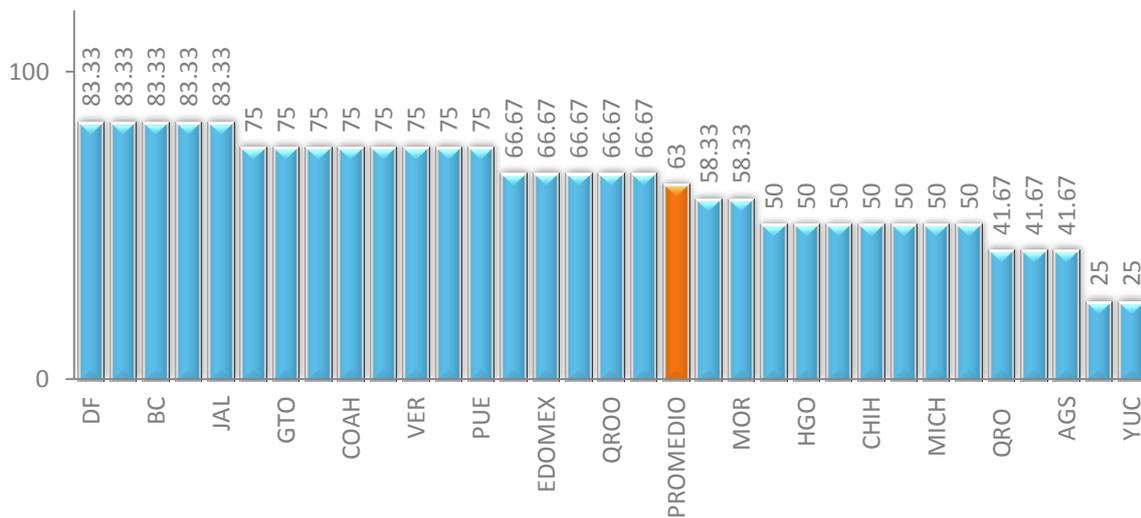
Esta sección evalúa los esfuerzos de la EFSL por incluir herramientas que mejoren la comunicación con la ciudadanía y los usuarios en sus portales. Esta es la sección del estudio que evalúa a los órganos de fiscalización en términos de las acciones que toman para involucrar a la ciudadanía en el proceso de rendición de cuentas. La información solicitada fue la siguiente:

- Existencia de un sitio propio
- Información sobre rendición de cuentas y el papel de la EFSL
- Buzón de denuncias o sugerencias
- Posibilidad de hacer solicitudes de información
- Información sobre licitaciones vigentes y adquisiciones

- Facilidad para navegar el sitio

En esta sección, las entidades federativas mejor evaluadas fueron Zacatecas, Jalisco, Baja California, Sonora y el Distrito Federal con 83 puntos sobre 100 posibles. Los estados con la peor evaluación fueron Baja California Sur y Yucatán con 25 puntos. Esta fue la sección del estudio que tuvo el promedio más alto con 63 puntos sobre 100. Destaca que sólo tres EFSL explican adecuadamente las actividades que realizan y su papel en la rendición de cuentas y sólo ocho presentan información completa sobre las licitaciones vigentes y las adjudicaciones vencidas.

Gráfica 24. Resultados del pilar Herramientas Ciudadanas (escala de 0 a 100)



Fuente: CUCEA-IMCO

4.6.3 Comparación de resultados con obligaciones legales

Las evaluaciones del ordenamiento jurídico (Capítulo 2) y de los portales de internet de las EFSL, permiten comparar las obligaciones legales sobre la información pública de oficio con su implementación (o publicación en internet). El resultado de este ejercicio es conocer si las EFSL están cumpliendo con el marco legal y efectivamente publican la información señalada por las leyes correspondientes. También permite evidenciar a aquellas EFSL que, aún sin ningún ordenamiento legal, tienen una política proactiva de acceso a la información.

En el caso del programa anual de auditorías, sobresale que haya ocho EFSL que, en directo incumplimiento de la ley, no publican el programa anual de auditorías. Por otra parte, hay una Auditoría Superior, la de San Luis Potosí, que sí publica el programa anual de auditorías aun cuando no existe una disposición legal al respecto. En general, la práctica recurrente en el país son los entes

de fiscalización superior “legalistas”, no incumplen ninguna obligación legal pero tampoco muestran un esfuerzo de divulgación proactiva. Por ejemplo, hay 13 EFSL que no publican un programa anual de auditorías y que no tienen la obligación de hacerlo.

Tabla 11. Divulgación del programa anual de auditorías en la ley y en la práctica

		Obligación legal de publicar el programa como información de oficio	
		No	Sí
Resultado en la práctica	Sí publica	SLP	Colima, Guanajuato, DF
	Publicación incompleta	Jalisco, Nuevo León	Morelos, Nayarit, Chihuahua, Veracruz, EdoMex
	No publica	Querétaro, Oaxaca, Durango, Tamaulipas, Sonora, Michoacán, Puebla, Yucatán, Quintana Roo, Sinaloa, Hidalgo, Campeche, BCS	Tabasco, Baja California, Guerrero, Aguascalientes, Coahuila, Tlaxcala, Zacatecas, Chiapas

Fuente: CUCEA-IMCO

En el caso del informe final de resultados, la investigación muestra que 15 EFSL no lo publican aunque tienen la obligación de hacerlo. Además, hay cuatro EFSL que publican dichos informes porque tienen la obligación, pero éstos están desactualizados o tienen información insuficiente para conocer los resultados del proceso de fiscalización. Destaca el caso de Campeche que no cuenta con la obligación de publicarlo y aun así lo hace.

Tabla 12. Divulgación del informe final de resultados en la ley y en la práctica

		Obligación legal de publicar el informe como información de oficio	
		No	Sí
Resultado en la práctica	Sí publica	Campeche	DF, Baja California, Sonora, Coahuila, Veracruz, EdoMex
	Publicación incompleta		Guanajuato, Nayarit, Oaxaca, Hidalgo
	No publica	Nuevo León, Morelos, Tamaulipas, Tlaxcala, Sinaloa, Zacatecas	Jalisco, Colima, Durango, SLP, Puebla, Chiapas, Q. Roo, Tabasco, Chihuahua, Guerrero, Michoacán, Querétaro, Aguascalientes, Yucatán, BCS

En el caso del informe de labores, la práctica recurrente es su omisión en los portales de las EFSL. De las 18 EFSL que no lo publican, hay 11 que tienen la obligación legal de hacerlo. Tres entidades federativas, Durango, Chiapas y Oaxaca lo publican aun sin un ordenamiento legal, sin embargo, sólo la primera lo hace de modo completo y actualizado.

Tabla 13. Divulgación de informe anual de actividades en la ley y en la práctica

		Obligación legal de publicar el informe como información de oficio	
		No	Sí
Resultado en la práctica	Sí publica	Durango	DF, Zacatecas, Jalisco, Colima
	Publicación incompleta	Oaxaca, Chiapas	Coahuila, Tlaxcala, Morelos, Querétaro, Tamaulipas, Chihuahua, Baja California
	No publica	Aguascalientes, Hidalgo, Yucatán, Campeche, Sinaloa, Nuevo León, Q Roo	Nayarit, EdoMex, Guanajuato, Guerrero, Veracruz, Tabasco, SLP, Puebla, Michoacán, BCS, Sonora

Fuente: CUCEA-IMCO

Finalmente, en el caso del informe financiero, sólo la EFSL de Coahuila no tiene la obligación de publicarlo. Aun así, esta entidad pública balances financieros hasta el año 2010. En contraste, hay ocho EFSL que deben publicar informes financieros por ley y no lo hacen. En general, la mayoría de las EFSL publican un documento de esta naturaleza, aunque sólo en 12 casos se presenta información actualizada.

Tabla 14. Divulgación de informes financieros en la ley y en la práctica

		Obligación legal de publicar el informe como información de oficio	
		No hay	Si hay
Resultado en la práctica	Sí publica		Guanajuato, BC, Jalisco, BCS, Durango, Nuevo León, DF, SLP, Querétaro, Colima, Zacatecas
	Publicación incompleta	Coahuila	Tamaulipas, Morelos, Oaxaca, Nayarit, Michoacán, Guerrero, Puebla, Sonora, QRoo, Campeche, Hidalgo, Chihuahua
	No publica		Yucatán, EdoMex, Tlaxcala, Sinaloa, Veracruz, Tabasco, Aguascalientes, Chiapas

Fuente: CUCEA-IMCO

4.7. Agenda pendiente en materia de transparencia a través de portales electrónicos

Programa anual de auditoría

Solamente cuatro EFSL (Colima, Distrito Federal, Guanajuato y San Luis Potosí) publican un Programa Anual de Auditorías, o un documento similar, en donde se señala el número y el tipo de auditorías que la EFSL realizará durante el año, así como los entes fiscalizables y la modalidad de auditoría a la que estarán sujetos. La existencia de esta información es de suma importancia porque es una medida para conocer los planes de la EFSL a lo largo del año. También impide que se realicen auditorías aleatoriamente como un medio de coerción política.

Es importante mencionar que en seis entidades federativas se publican los Programas Operativos Anuales (o Planes de Trabajo). Sin embargo, estos documentos no son equivalentes a un programa anual de auditorías. Es necesario que todos los sitios electrónicos de las EFSL cuenten con el programa anual de auditorías como una medida básica de transparencia de sus funciones.

Informes de auditoría

Solamente seis EFSL (D.F., Estado de México, Veracruz, Campeche, Coahuila y Sonora) publican un informe ejecutivo en el que presentan los resultados completos del proceso de fiscalización practicado a todos los Poderes del Estado, los órganos autónomos y descentralizados, así como a los municipios o demarcaciones territoriales. La importancia de este reporte, denominado generalmente Informe Final de Resultados, es que otorga un panorama general sobre el estado de la cuenta pública y los hallazgos de la fiscalización del gasto público. Un paso adicional es de crear un resumen que, en un lenguaje ciudadano, informe sobre los resultados de la revisión de la cuenta pública.

Además, hay 12 entidades federativas que no publican sus Informes de Resultados sobre la revisión de la cuenta pública de forma completa. En algunas de éstas, solamente se difunde el Dictamen de la Cuenta Pública que, desde nuestra perspectiva, no ofrece información sustantiva sobre los resultados del proceso de fiscalización. En otras entidades más, no se publica ninguna clase de documento.

Recomendaciones y sanciones

La práctica usual en las EFSL respecto a la publicación de recomendaciones, es incluirlas en los informes de resultados de cuenta pública. Si bien esta práctica se considerada apropiada, no permite observar, de forma actualizada, el estatus que mantienen las observaciones y recomendaciones no solventadas después de que se cierra y se publica el informe de resultados de la cuenta pública. Es por eso que emitir un informe de seguimiento de recomendaciones o bien, publicar una relación de recomendaciones atendidas en el portal de internet es una práctica necesaria.

Un tema que sigue pendiente en la agenda de transparencia de las EFSL es la publicación de los procedimientos (administrativos y/o penales) y de las sanciones impuestas a funcionarios públicos derivadas de irregularidades detectadas durante los procesos de fiscalización. De las 32 entidades federativas, solamente siete publican la relación de procedimientos iniciados o el listado de funcionarios sancionados, aunque no lo hacen de forma sistemática ni actualizada.

Publicación de presupuestos e informes financieros.

Los órganos encargados de vigilar el gasto público tienen una obligación moral, además de la legal, de hacer pública toda la información referente a su gestión financiera. Sin embargo, esta no es la práctica más común. En el caso del presupuesto anual asignado, sólo 15 EFSL publican una versión desglosada al menos de 2011 en adelante. La información da cuenta sobre el presupuesto destinado

a los distintos rubros y dependencias de la EFSL, por ejemplo, qué porcentaje del presupuesto está destinado a servicios generales, a materiales y suministros, a servicios personales, a transferencias y a bienes inmuebles. Sin embargo, hay siete EFSL que publican el presupuesto desactualizado o no desglosan los diferentes rubros. Más gravemente, 10 EFSL ni siquiera publican el presupuesto asignado a la EFSL.

La difusión de los informes de gestión financiera es también una de las obligaciones legales en materia de transparencia. Sólo hay una legislación estatal que no los considera como información pública de oficio. Entre el resto de las EFSL, hay 24 que publican un documento similar a un informe financiero. Sin embargo, en 13 de ellas la información no se encuentra actualizada o no contiene de manera clara y detallada, el ejercicio del gasto público y el estado de las finanzas de la EFSL.

Informe de labores

Uno de los grandes retos de transparencia es la publicación de informes de labores. Esta es una obligación que de acuerdo a las disposiciones legales, debería ser atendida en 22 EFSL. Sin embargo, sólo cinco publican un informe de labores actualizado que muestre detalladamente cuáles fueron las principales actividades de la EFSL y los objetivos cumplidos. Este informe es diferente al Informe de Resultados de la auditoría porque da una cuenta integral de todas las actividades emprendidas por la EFSL en el año, tanto de las técnicas como de las de gestión.

Educación para la rendición de cuentas

Sólo tres EFSL, las de Tabasco, Nayarit y el Distrito Federal, cuentan con información que eduque a la ciudadanía, a través de recursos fácilmente entendibles, sobre el papel de la EFSL en el proceso de fiscalización y sobre la importancia de la rendición de cuentas. Una práctica común en las EFSL es contar con manuales en los que se presenta una descripción del proceso de fiscalización. Si bien este es un mecanismo de información, lo ideal sería generar herramientas más didácticas y de fácil comprensión. Una sección de preguntas frecuentes es una buena alternativa para lograrlo.

Adquisiciones

Sólo ocho EFSL cuentan con un informe sobre las adquisiciones del período 2010-2012. Este informe muestra clara y detalladamente el bien o servicio, el tipo de adquisición (adjudicación directa, invitación restringida o licitación pública), el monto y la persona moral o física adjudicada. Al mismo tiempo, hay 13 EFSL que presentan información insuficiente. Algunos errores comunes entre éstas

son que sólo cuentan con información sobre compras públicas de ejercicios pasados o que no mencionan el nombre de la persona adjudicada o el mecanismo de adquisición empleados. Una manera de informar a la ciudadanía y procurar la eficiencia y racionalidad del gasto es seguir una política de transparencia sobre adquisiciones. El objetivo ideal sería hacer convocatorias públicas para que cualquier persona que cumpla los requisitos pueda participar en una licitación.

Prácticas en los sitios web: ejemplares y no deseadas

La evaluación reconoce la existencia de algunas fortalezas y debilidades particulares en la estrategia de divulgación en portales electrónicos que vale la pena mencionar. Un análisis integral de los portales electrónicos de los primeros tres lugares en esta evaluación se encuentran en el Anexo 5.

Información para la rendición de cuentas

Prácticas ejemplares

- El Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización del Gobierno de Colima (OSAFIG) destaca por la publicación de sus programas anuales de auditoría de forma completa y detallada. Asimismo, en su Programa Anual de Actividades, este órgano publica de forma desagregada, el número y el tipo de auditorías que se practicarán a los entes fiscalizables. Además, dicho programa contiene los cronogramas particulares que se seguirán para la realización de las auditorías particulares.
- Con relación a los informes ejecutivos sobre los resultados de las revisiones de las cuentas públicas, destacan como buenas prácticas los casos de Campeche y del Distrito Federal. En ambos casos, las EFSL publican informes ejecutivos de resultados completos en donde se da cuenta de las metodologías empleadas, los universos de recursos revisados y los principales hallazgos y resultados de todo el proceso de fiscalización que se realizó durante el año. Asimismo, se presentan las acciones, recomendaciones y observaciones que se consideran más relevantes.
- Una buena práctica en términos de divulgación de resultados es el “Atlas de la Fiscalización” del Distrito Federal (<http://www.cmhaldf.gob.mx/Paginas/Atlas.php>). Dicho Atlas, único entre las EFSL de nuestro país, es un sistema de búsqueda en línea que permite consultar todos los informes específicos de auditoría que se derivan de los procesos de revisión de la Cuenta Pública de los entes fiscalizables entre 1995 y 2010.

- El Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización del Gobierno de Colima (OSAFIG) también destaca por contar con una buena práctica en lo relacionado a la publicación de recomendaciones y observaciones derivadas del proceso de fiscalización. Además de publicar dichas recomendaciones en los informes de resultados de las revisiones a las cuentas públicas, en el portal en internet de la OSAFIG existe una sección en la que se puede consultar (hasta agosto de 2012) el estado que guardan todas aquellas recomendaciones y observaciones que no habían sido solventadas al cierre de la publicación del Informe de Resultados de la Cuenta Pública.

Prácticas no deseadas

- La Auditoría Superior del estado de Puebla (ASEP) cuenta con una mala práctica en términos de la publicidad de los informes de resultados de las cuentas públicas locales. En el portal de transparencia de la ASEP solamente se puede saber si los Dictámenes de Cuenta Pública fueron aprobados por el Congreso del Estado. En caso de que se quieran consultar los Informes Específicos de Resultados de la Cuenta Pública, en el Portal de Transparencia se señala que es necesario realizar una solicitud de información mediante los canales contemplados por la ley estatal.
- La Auditoría Superior del estado de Yucatán (ASEY) presenta una mala práctica en términos de la publicidad de los informes de resultados de las cuentas públicas locales. Una revisión de su portal evidencia que esta EFSL no cuenta con ningún tipo de información respecto a los resultados de las auditorías, ni siquiera, la fecha de entrega del informe final de resultados al Congreso. La única información disponible es la relación de municipios que han entregado la cuenta pública a la ASEY.

Transparencia Institucional

Prácticas ejemplares

- La EFSL de Tlaxcala cuenta con una buena práctica de transparencia respecto a la estructura interna de la entidad. El portal cuenta con un organigrama general interactivo en el que se muestran las Direcciones que componen al Órgano de Fiscalización Superior del estado. Cuando se selecciona una de ellas, existe un vínculo al nombre del responsable y otro a las principales atribuciones de las diferentes direcciones que la componen.

- La EFSL de Guanajuato tiene una buena práctica respecto a la publicación de salarios. El sitio de transparencia muestra un tabulador de salarios para el año 2012 en el que se desglosa el sueldo nominal y las prestaciones de todos los funcionarios del Órgano, desde el nivel superior hasta los niveles más bajos.

Prácticas no deseadas

- El portal de la EFSL de Yucatán, que se encuentra localizado en una sección del sitio web del congreso estatal, no contempla una sección de transparencia. Por lo tanto, no es posible tener información sobre sueldos, informes anuales de actividades, el presupuesto, o ninguna otra información de oficio relacionada con la gestión interna del órgano de fiscalización.
- En el caso de Morelos, la información sobre sueldos de la EFSL se publica en forma integrada con la de todo el Congreso del Estado, lo cual hace imposible la identificación del personal específico de la EFSL. Asimismo, no es posible conocer en particular qué parte de la remuneración son prestaciones.
- El portal de la EFSL de Sinaloa cuenta con una sección de transparencia con un contenido muy pobre. La Auditoría Superior del Estado sólo presenta información sobre las remuneraciones a funcionarios, no se puede conocer nada sobre presupuesto, informes financieros y de labores o la estructura.

Herramientas Ciudadanas

Prácticas ejemplares

- Una práctica que siguen algunas EFSL, que facilita el acceso a la información, es la presencia de un buscador en el sitio que te permita acceder fácilmente a documentos solicitados. Entidades como Zacatecas, Colima y Durango cuentan con estas herramientas.
- El portal del Órgano de Fiscalización Superior de Veracruz tiene una de las mejores prácticas en términos de información sobre adquisiciones. Dentro del portal, existe una sección para licitaciones en la que se muestran las adquisiciones de los últimos cuatro ejercicios fiscales.

Los documentos disponibles incluyen las invitaciones, la convocatoria y el fallo de cada una de las contrataciones realizadas por el órgano.

- El Órgano de Fiscalización Superior de Nayarit tiene una sección de preguntas frecuentes en la que informa sobre cuestiones clave del funcionamiento del organismo. Entre ellas están las atribuciones del EFSL, el universo fiscalizable, el proceso de fiscalización y las consecuencias de los resultados encontrados.
- Tabasco cuenta con una sección en la que los niños pueden jugar y aprender conceptos sobre la rendición de cuentas. Si bien el sitio presenta algunas fallas y no siempre es posible utilizarlo, este tipo de esfuerzos son útiles para educar a la ciudadanía en la importancia del trabajo que las EFSL hacen.
- En 28 casos, el portal electrónico permite ponerse en contacto con las autoridades del órgano, ya sea a través de un buzón de sugerencias o de un directorio. Sin embargo, una de las limitaciones más recurrentes, es que no existe respuesta de las autoridades a los comentarios. Durante el estudio se realizó un ejercicio de usuario simulado en el que se preguntó sobre la ubicación de información en el sitio correspondiente. Sólo las EFSL de Zacatecas, Sonora, Nayarit y Colima atendieron esta duda.

Prácticas no deseadas

- Hay dos sitios que resaltan por sus deficiencias tecnológicas. Durante el periodo de revisión, la página del Órgano Superior de Fiscalización de Aguascalientes se encontraba siempre en constante actualización y algunos vínculos que aparecían un día, desaparecían al día siguiente. Cuando se quiso conocer los resultados del informe de auditoría, el portal abría una pestaña de error. El otro problema grave fue el del Órgano de Fiscalización Superior de Tabasco en el que la mayoría de los vínculos no eran funcionales y las secciones no mostraban la información que se requería.

Conclusiones

En este estudio se definió a la fiscalización superior de las cuentas públicas como el conjunto de acciones que tienen por fin comprobar que la actividad económico-financiera de las dependencias gubernamentales se apege a los principios de legalidad, eficacia, eficiencia y economía. La premisa de esta investigación ha sido que la fiscalización es un elemento básico del proceso de rendición de cuentas. Por lo tanto, es clave que las Entidades de Fiscalización Superior locales, responsables de auditar la cuenta pública del gasto y de determinar las responsabilidades correspondientes en México, cuenten con las facultades legales y capacidades institucionales para cumplir su función.

El objetivo último de la investigación ha sido detectar aciertos y fallas de la fiscalización superior a nivel local en nuestro país con miras a generar recomendaciones necesarias para su fortalecimiento. Para conseguirlo, en este documento se analizó la fiscalización superior desde tres perspectivas: (a) de los ordenamientos jurídicos que la norman; (b) de las experiencias y perspectivas del personal de las propias entidades de fiscalización; y (c) de los portales electrónicos de las EFSL en términos de su capacidad para difundir información relacionada con su labor.

En la realización de los tres análisis se partió de la idea de que en un sistema federal como el mexicano cada Estado tiene el derecho a crear leyes y hacer funcionar sus instituciones de acuerdo a sus particularidades. Sin embargo, se consideró que todos los arreglos de fiscalización deben cumplir con una serie de normas y prácticas básicas que favorezcan un proceso de fiscalización autónomo (sin interferencia política), técnico y transparente. Los indicadores utilizados en estas evaluaciones son un reflejo de esta serie de reglas básicas, tanto en la ley como en la práctica.

En términos de los hallazgos, con respecto a la normatividad vigente (Capítulo 2) lo que se encontró es que al cierre de 2012 la calificación general del ordenamiento jurídico sobre la fiscalización superior en el ámbito subnacional de México es de 78.3 sobre 100 posibles puntos. Esto se puede interpretar como mediocridad en la calidad legislativa de la materia, aunque en todas las leyes de todas las entidades federativas encontramos dos aspectos particularmente deficientes: primero, los poderes Legislativos muestran resistencia en las leyes que expiden para dotar de autonomía plena a sus órganos fiscalizadores. Aunque la autonomía se declara en las normas constitucionales, en el desarrollo Legislativo se lesiona esa autonomía institucional de alguna u otra forma. Segundo, los

órganos fiscalizadores no están obligados a ser del todo transparentes y a rendir de cuentas sobre su gestión y actividades.

Del análisis de las propias experiencias y perspectivas de las entidades de fiscalización locales, comentadas por los propios titulares y/o personal a través de un cuestionario (Capítulo 3), se sabe que en el 60% de ellas se considera que el marco legal correspondiente es insuficiente en cuanto a las capacidades de las EFSL para sancionar. También se encontró que en la mitad de éstas no se ha integrado un servicio civil de carrera, cuando por su carácter técnico, la profesionalización del personal de las EFSL es clave para el éxito en el desempeño de sus atribuciones. Por otra parte, aunque el presupuesto ejercido en materia de fiscalización ha aumentado 20% en los últimos 3 años, 60% del personal de las EFS considera que uno de los principales retos para el desempeño de los auditores es la falta de recursos económicos. Por último, este estudio ha reforzado los hallazgos de investigaciones previas sobre la alta frecuencia con la que los auditores superiores dejan de ocupar el cargo antes de tiempo.

La evaluación de los portales de las EFS de las 32 entidades federativas (Capítulo 4) muestra una amplia gama de prácticas y de esfuerzos por emplear a los sitios web como mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. La calificación general fue de 53 sobre 100 puntos posibles, con una diferencia de 65 puntos entre la entidad federativa con el mayor puntaje y la del menor. El estudio señala que algunas EFSL tienen retos importantes para divulgar los resultados de las auditorías y, por lo tanto, para dar herramientas a la ciudadanía para conocer el desempeño de sus autoridades. En el caso de la evaluación de la transparencia sobre la estructura y gestión de las EFSL, la mayoría da a conocer la información básica sobre su gestión financiera y administración interna, las cuales se consideran pública de oficio. Sin embargo, aún existen EFSL que no lo hacen, lo que no sólo muestra su limitada política de transparencia sobre su gestión, sino un incumplimiento a su normatividad. En general, los portales de los órganos de fiscalización son fáciles de navegar, en ellos existe un correo de contacto institucional y la posibilidad de realizar solicitudes de información. Además, todas las EFSL cuentan con un sitio oficial, aunque en dos casos, el sitio web es parte de la página oficial de Congreso del Estado.

A raíz de estos hallazgos, en este documento se ha enfatizado la necesidad de impulsar las siguientes medidas:

Reformar con reflexión

Es indispensable que los legisladores realicen un análisis a profundidad sobre las medidas necesarias para fortalecer a las EFSL y para promover la efectiva rendición de cuentas hacendaria. El propósito de las reformas debe ser:

1. Dar plena autonomía a las EFSL sin normas ni prácticas que las lesionen. Las reformas legales deben guiarse por el entendimiento de que las EFSL son organismos técnicos del poder Legislativo más no instituciones subordinadas de éste.
2. Establecer claramente responsabilidades del Congreso en el proceso de fiscalización. Se debe asegurar que los Congresos sean decisores políticos y presupuestarios informados técnicamente por la EFSL, y que den seguimiento de mediano y largo plazo a las observaciones, sanciones y otras consecuencias de la fiscalización superior.
3. Dar herramientas a las EFSL para que existan consecuencias de los resultados de la fiscalización. Las modificaciones a las normas jurídicas en este sentido deben cuidar no convertir a las EFSL en órganos sancionadores, pero sí garantizar que sus hallazgos y observaciones emitidas tengan efectos e impacto. Asimismo, la información que ofrece una EFSL debería ser considerada para la toma de decisiones presupuestarias.

Generar obligaciones para una política de apertura y transparencia en documentos clave

Las EFSL deben ser vigiladas sin lesionar su autonomía institucional o invadir las facultades de los auditores. Los mecanismos para la vigilancia y rendición de cuentas de las EFSL deben ser precisos, objetivos y públicos.

Hacer uso de los portales electrónicos para informar sobre las actividades de fiscalización del Congreso y de las EFSL

Las herramientas tecnológicas deberían servir como un vínculo entre éstas y la ciudadanía para informar sobre la calidad del gasto público y el uso del dinero de los contribuyentes. Con base en el análisis realizado, se considera que los portales de las EFSL deberían contener al menos lo siguiente:

- Programa anual de auditoría

- Informe Final de Resultados
- Recomendaciones y sanciones
- Publicación de presupuestos e informes financieros
- Informe de labores
- Educación para la rendición de cuentas

Analizar las causas de la rotación de auditores superiores

Para enfrentar la falta de continuidad lo primero es analizar las causas comunes de renuncia o de destitución, para posteriormente definir incentivos que fomenten la estabilidad de los titulares de las EFSL.

Establecer un servicio fiscalizador de carrera

El establecimiento de este tipo de programas es prioritario porque fomentan la profesionalización del personal de las EFSL, además reducen los riesgos de interferencia política.

Los autores de esta investigación consideraremos que esta investigación habrá sido exitosa en la medida en que los datos, evidencias y recomendaciones propuestas promuevan a que los gobiernos subnacionales tomen decisiones y acciones para que sus órganos fiscalizadores vigilen adecuadamente la gestión financiera del Estado.

Glosario de términos

Administración del gasto público – Conjunto articulado de procesos que van desde la planeación y programación del gasto público, hasta su ejercicio, control y evaluación, abarca los egresos por concepto de gasto corriente, inversión pública física e inversión financiera, así como pago de pasivos o deuda pública contraídos por las entidades fiscalizables.⁵⁶

Auditor – Persona capacitada y experimentada que se designa por una autoridad competente para revisar, examinar y evaluar los resultados de la gestión administrativa y financiera de una dependencia o entidad, con el propósito de informar o dictaminar acerca de ellas, realizando observaciones y recomendaciones pertinentes para mejorar su eficiencia y eficacia en su desempeño.⁵⁷

Auditoría – Revisión de las actividades de una organización y de las operaciones para asegurar que éstas están siendo ejecutadas o están funcionando de acuerdo con los objetivos, el presupuesto, las reglas y normas. El objetivo de esta revisión es identificar, en intervalos regulares, desviaciones que pudieran necesitar una acción correctiva.⁵⁸

Comisión Legislativa – Es el órgano constituido por el Pleno [del poder Legislativo], que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones contribuye a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales.⁵⁹

Contabilidad gubernamental – La técnica que sustenta los sistemas de contabilidad gubernamental y que se utiliza para el registro de las transacciones que llevan a cabo los entes públicos, expresados en términos monetarios, captando los diversos eventos económicos identificables y cuantificables que afectan los bienes e inversiones, las obligaciones, pasivos y patrimonio, con el fin de generar información financiera que facilite la toma de decisiones y un apoyo confiable en la administración

⁵⁶ Glosario de Términos de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa, octubre de 2009, disponible en: <http://www.ase-sinaloa.gob.mx/marcojuridico/glosario/glosariodeterminos.pdf>

⁵⁷ Glosario de Términos de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa.

⁵⁸ Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), Guía para las normas de control interno del sector público, (2004). Disponible en: http://www.asofis.org.mx/libros_mejores_practicas/guianormasci/files/guianormasci.pdf

⁵⁹ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación), “Glosario de Términos y Compilación de Leyes Estatales y del Distrito Federal en materia de Fiscalización” México, Cámara de Diputados, 2012.

de los recursos. Se basa en un marco conceptual que representa los conceptos para la elaboración de normas, la contabilización, valuación y presentación de la información financiera confiable y comparable y permite ser reconocida e interpretada. Debe permitir la expresión fiable de las transacciones en los estados financieros y considerar las mejores prácticas contables nacionales e internacionales en apoyo a las tareas de planeación financiera, control de recursos, análisis y fiscalización.⁶⁰

Control – Es un mecanismo preventivo y correctivo adoptado por la administración de una dependencia o entidad, que permite la oportuna detección y corrección de desviaciones, ineficiencias o incongruencias en el curso de la formulación, instrumentación, ejecución y evaluación de las acciones, con el propósito de procurar el cumplimiento de la normatividad que las rige, y las estrategias, políticas, objetivos, metas y asignación de recursos.⁶¹

Control interno – Conjunto de métodos y procedimientos coordinados que adoptan las entidades fiscalizables para salvaguardar sus recursos, verificar la veracidad de la información financiera y promover la eficiencia de operación y el cumplimiento de las políticas establecidas.⁶²

Coordinación fiscal – Mecanismo que tiene por objeto coordinar el Sistema Fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal; establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir a instituciones en materia de coordinación fiscal; y dar las bases de su organización y funcionamiento.⁶³

Cuenta pública – Es el documento integral mediante el cual las entidades fiscalizadas tienen la obligación constitucional de someter a consideración del Congreso del Estado [o Asamblea Legislativa en el caso del Distrito Federal] la aplicación de los recursos públicos, los resultados de su gestión financiera, la utilización del crédito, si lo hubiere, y el cumplimiento de las metas fijadas en los programas y proyectos de presupuestos de egresos desarrollados en cada ejercicio fiscal.⁶⁴

⁶⁰ Cámara de Diputados, “Glosario de Términos y Compilación de Leyes Estatales y del Distrito Federal en materia de Fiscalización”.

⁶¹ Glosario de Términos de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa.

⁶² Glosario de Términos de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa.

⁶³ Glosario de Términos de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa.

⁶⁴ Glosario de Términos de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa.

Económico – Que no implique desperdicio ni extravagancia. Significa tener la cantidad correcta de recursos, de la calidad correcta, entregados al momento correcto, al lugar correcto, al precio más bajo.⁶⁵

Efectividad – El grado al que los objetivos son logrados, y la relación entre el impacto deseado y el impacto verdadero que recibe la entidad.⁶⁶

Eficiencia – La relación entre la salida, en términos de bienes, servicios y otros resultados y los recursos utilizados para producirlos.⁶⁷

Ejecución de la auditoría – Parte del proceso metodológico que involucra la recopilación, el análisis y el examen de la evidencia, de su calidad y cantidad respecto de los objetivos de auditoría planteados, los criterios establecidos y los procedimientos sugeridos en la fase de planeación. En la ejecución, se aplican procedimientos y técnicas de auditoría para examinar y evaluar los controles de las instituciones, identificar las variaciones de criterio y de observancia de la norma y sobre de ellas, obteniendo la evidencia suficiente relevante, pertinente y competente para sustentar y desarrollar conclusiones y recomendaciones [...].⁶⁸

Ejecución del gasto (presupuestal) – Etapa del proceso presupuestario que consiste en la aplicación de los recursos humanos, materiales y financieros y en la utilización de una serie de técnicas y procedimientos administrativos, contables, de productividad, de control y de manejo financiero hacia la obtención de las metas y objetivos determinados para el sector público en los planes y programas.⁶⁹

Ejercicio fiscal – Período comprendido entre el día 1º de enero y el 31 de diciembre de cada año.⁷⁰

Ente público – Se considera ente público a toda dependencia o entidad gubernamental, plenamente identificable, que ha sido creado por mandato Constitucional, Ley o Decreto, que tiene las atribuciones para asumir derechos, y contraer obligaciones derivadas de las facultades que le

⁶⁵ INTOSAI, Guía para las normas de control interno del sector público.

⁶⁶ INTOSAI, Guía para las normas de control interno del sector público.

⁶⁷ INTOSAI, Guía para las normas de control interno del sector público.

⁶⁸ Glosario de Términos de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa.

⁶⁹ Glosario de Términos de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa.

⁷⁰ Glosario de Términos de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa.

confieren los marcos jurídicos y técnicos que le apliquen; es decir, que maneje, utilice, recaude, ejecute o administre recursos públicos.⁷¹

Entidad auditada – Organización, programa, actividad o función objeto de una auditoría.⁷²

Entidad de Fiscalización Superior – Organismo público de un Estado que, con independencia de su designación, constitución u organización, ejerce en virtud de la ley la más importante función de auditoría pública de dicho Estado. En algunas Entidades Fiscalizadoras Superiores existe un único Auditor General designado que desempeña una función similar a la de “socio responsable del encargo” y que es el principal responsable de las auditorías del sector público. Otras Entidades Fiscalizadoras Superiores pueden estar organizadas como Tribunal de Cuentas o con arreglo a un sistema colegiado.⁷³

Fiscalizar – Facultad de ejercer control sobre la administración y aplicación de los recursos públicos. Es un concepto genérico que comprende la revisión, inspección, vigilancia, supervisión, control y cualquier manera de evaluación de la gestión financiera y operativa en la aplicación de los recursos públicos. Por lo anterior, se puede decir que la fiscalización es la acción de verificar y conocer el uso y aplicación de los recursos públicos, de conformidad con las disposiciones constitucionales, legales, reglamentarias y técnicas.⁷⁴

Informe de auditoría – Documento que plasma los resultados de la auditoría hacia el interior del Órgano de Fiscalización Superior y hacia los responsables del ente auditado. El Informe de la Auditoría tiene el objetivo de reflejar las acciones realizadas y los hallazgos relevantes de una manera congruente y suficiente.⁷⁵

Informe sobre el seguimiento o verificación – Documento que prepara el auditor con base en las cédulas de seguimiento o valoración, en el cual de manera pormenorizada resalta los principales sucesos y resultados de las acciones realizadas por el área auditada, para dar solución a la problemática planteada y el grado de interés y compromiso institucional para superar las deficiencias indicadas. [...].⁷⁶

⁷¹ Glosario de Términos de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa.

⁷² Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), Glosario de términos de las Directrices de auditoría financiera de la INTOSAI, (2010). Disponible en: [http://www.issai.org/media\(992,1033\)/ISSAI_1003_S.pdf](http://www.issai.org/media(992,1033)/ISSAI_1003_S.pdf)

⁷³ INTOSAI, Glosario de términos de las Directrices de auditoría financiera de la INTOSAI.

⁷⁴ Glosario de Términos de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa.

⁷⁵ Glosario de Términos de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa.

⁷⁶ Glosario de Términos de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa.

Observaciones – También denominadas hallazgos de auditoría, incorporan la información significativa acumulada en forma ordenada respecto de las actividades y operaciones auditadas que presenten eficiencias o posibilidades de mejora importantes.⁷⁷

Plan de auditoría – Documento que surge de la planeación y mediante el cual se define el alcance general, y las materias relevantes que requieren ser analizadas durante la ejecución de la auditoría.⁷⁸

Pliego de observaciones – Oficio emitido por el Órgano de Fiscalización Superior que contiene las irregularidades derivadas de la revisión de las cuentas practicadas a los sujetos de revisión.⁷⁹

Presupuesto basado en resultados (PbR) – Es un componente de la gestión para resultados (GpR) que consiste en un conjunto de actividades y herramientas que permitirá que las decisiones involucradas en el proceso presupuestario incorporen, sistemáticamente, consideraciones sobre los resultados obtenidos y esperados de la aplicación de los recursos públicos, y que motiven a las dependencias y entidades a lograrlo, con el objeto de mejorar la calidad del gasto público y rendición de cuentas.⁸⁰

Programa anual de auditoría, visitas e inspecciones – Es un documento que se elabora en la EFS como resultado de la etapa de planeación general, debidamente sustentado mediante una investigación previa, en el cual se incorporan los trabajos por ejecutar y los recursos necesarios para llevarlos a cabo.⁸¹

Seguimiento – Es revisar y comprobar que el área auditada ha implementado acciones para atender y aplicar, en tiempo y forma, las recomendaciones correctivas y preventivas sugeridas para cada una de las observaciones determinadas en las revisiones practicadas por las distintas instancias fiscalizadoras.⁸²

⁷⁷ Manual de Fiscalización de los Recursos Públicos del Estado de Oaxaca, disponible en http://www.aseoaxaca.gob.mx/pdf/doctos_publicados/manual%20de%20fiscalizacion.pdf?phpMyAdmin=7ee72f345034cecab843984c24b2078e

⁷⁸ Glosario de Términos de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa.

⁷⁹ Glosario de Términos de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa.

⁸⁰ Glosario de Términos de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa.

⁸¹ Glosario de Términos de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa.

⁸² Glosario de Términos de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa.

Anexos

Anexo 1. Evaluación del ordenamiento jurídico de la fiscalización superior por entidad federativa

Gráfica 25. Calificación de las entidades federativas en la calidad del ordenamiento jurídico de la fiscalización (escala de 0 a 100, orden alfabético)

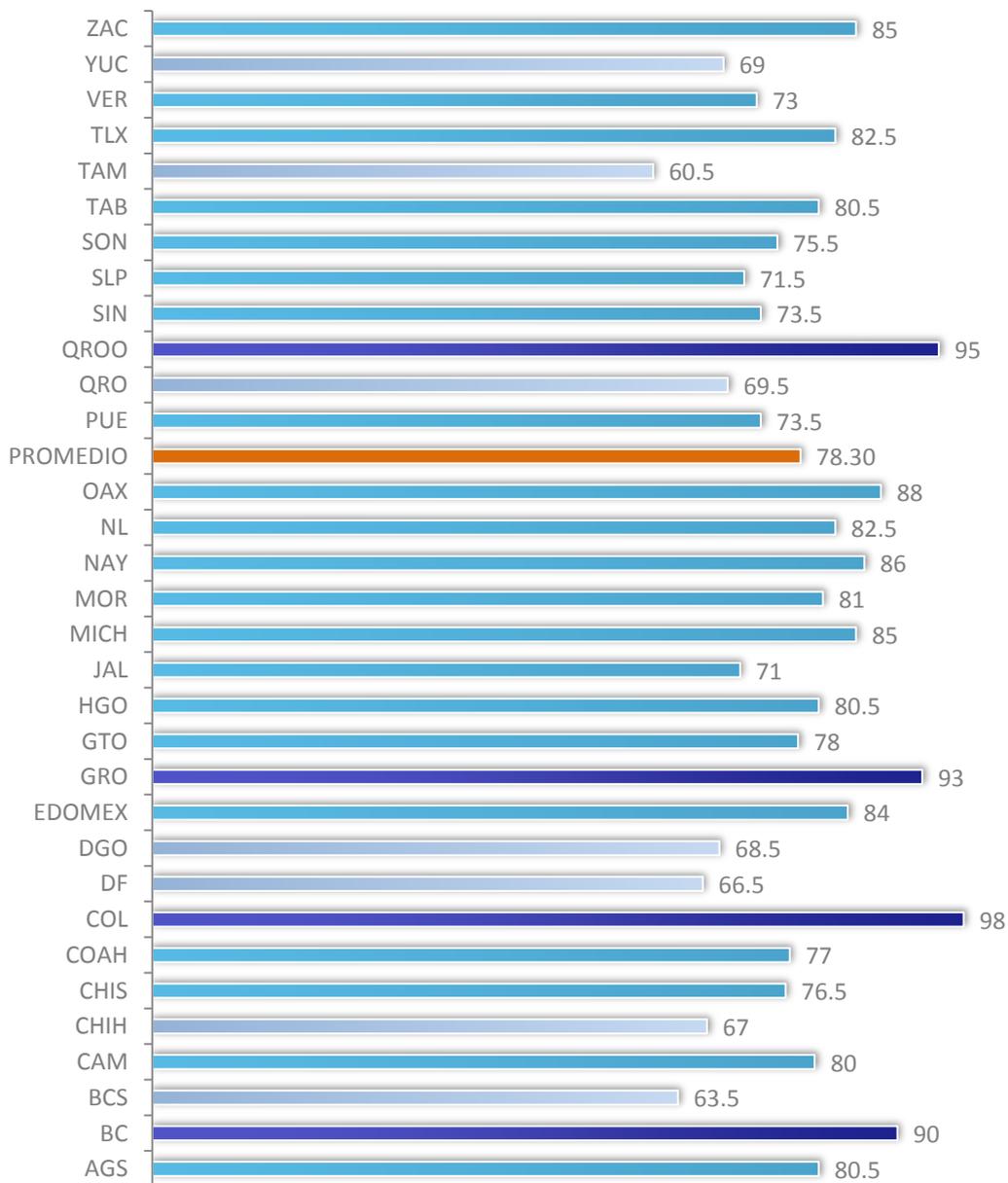


Tabla 15. Núcleos normativos estratégicos por entidad federativa

	AGS	BC	BCS	CAM	CHIH	CHIS	COAH	COL	DF	DGO
Bases Constitucionales de la EFSL	10	10	5	5	5	10	10	10	5	10
Armonización Legislativa	5	10	7.5	10	5	10	7.5	10	10	7.5
Autonomía de la EFSL	0	5	5	5	5	5	10	10	5	5
Estatuto del titular de la EFSL	10	10	5	10	10	5	10	10	10	10
Alcance de las auditorías de la EFSL	8	10	10	10	8	8	10	10	7	3
Deberes del Poder Legislativo	10	10	6	10	4	6	2	8	2	8
Procedimientos de las auditorías	10	10	5	10	10	5	5	10	5	7.5
Transparencia de la fiscalización	10	7.5	7.5	5	10	10	10	10	5	5
Consecuencias de la fiscalización	10	10	5	10	5	7.5	7.5	10	10	5
Rendición De Cuentas de la EFSL	7.5	7.5	7.5	5	5	10	5	10	7.5	7.5
Calificación	80.5	90	63.5	80	67	76.5	77	98	66.5	68.5

	EDOMEX	GRO	GTO	HGO	JAL	MICH	MOR	NAY	NL	OAX
Bases Constitucionales de la EFSL	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Armonización Legislativa	10	10	7.5	5	5	10	5	10	7.5	10
Autonomía de la EFSL	5	5	5	5	5	5	5	5	5	10
Estatuto del titular de la EFSL	10	10	10	10	10	10	10	7.5	10	7.5
Alcance de las auditorías de la EFSL	7	10	5	10	5	10	10	10	10	10
Deberes del Poder Legislativo	2	8	8	8	6	10	6	6	10	8
Procedimientos de las auditorías	10	10	10	10	7.5	10	10	10	10	10
Transparencia de la fiscalización	10	10	5	7.5	5	2.5	7.5	10	5	7.5
Consecuencias de la fiscalización	10	10	7.5	10	7.5	7.5	7.5	7.5	7.5	7.5
Rendición De Cuentas de la EFSL	10	10	10	5	10	10	10	10	7.5	7.5
Calificación	84	93	78	80.5	71	85	81	86	82.5	88

	PUE	QRO	QROO	SIN	SLP	SON	TAB	TAM	TLX	VER	YUC	ZAC
Bases Constitucionales de la EFSL	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	5	10
Armonización Legislativa	10	7.5	10	7.5	10	7.5	7.5	5	7.5	7.5	10	7.5
Autonomía de la EFSL	5	10	10	5	5	5	5	5	10	0	10	10
Estatuto del titular de la EFSL	5	5	10	10	10	10	10	2.5	10	10	5	7.5
Alcance de las auditorías de la EFSL	10	8	10	8	10	7	10	8	10	7	10	10
Deberes del Poder Legislativo	6	4	10	8	4	6	8	10	10	6	4	10
Procedimientos de las auditorías	7.5	10	10	5	5	5	5	5	2.5	10	5	5
Transparencia de la fiscalización	7.5	2.5	7.5	2.5	0	7.5	7.5	0	2.5	7.5	2.5	5
Consecuencias de la fiscalización	5	5	10	7.5	10	7.5	7.5	7.5	10	5	10	10
Rendición De Cuentas de la EFSL	7.5	7.5	7.5	10	7.5	10	10	7.5	10	10	7.5	10
Calificación	73.5	69.5	95	73.5	71.5	75.5	80.5	60.5	82.5	73	69	85

Tabla 16. Indicadores por entidad federativa

BASES CONSTITUCIONALES DE LA ESFL		
	¿Se define la naturaleza y tipo de EFS?	¿Se establecen sus competencias y facultades?
AGS	5	5
BC	5	5
BCS	5	0
CAM	0	5
CHIH	5	0
CHIS	5	5
COAH	5	5
COL	5	5
DF	5	0
DGO	5	5
EDOMEX	5	5
GRO	5	5
GTO	5	5
HGO	5	5
JAL	5	5
MICH	5	5
MOR	5	5
NAY	5	5
NL	5	5
OAX	5	5
PUE	5	5
QRO	5	5
QROO	5	5
SIN	5	5
SLP	5	5
SON	5	5
TAB	5	5
TAM	5	5
TLX	5	5
VER	5	5
YUC	5	0
ZAC	5	5

ARMONIZACIÓN LEGISLATIVA

	¿La constitución de la entidad federativa y/o la ley de fiscalización superior cumplen con el art. 116 y 122 respecto de la naturaleza y características de las EFSL?	¿La constitución de la entidad federativa y/o la ley de fiscalización superior cumplen con el art. 116 y 122 respecto de los principios?	¿Existe una disposición jurídica que obligue a emitir las cuentas públicas conforme lo requiere la LGCG?	¿Se refuerza en la LTI lo establecido en el art. 6, fracc. V de la CPEUM?
AGS	2.5	2.5	0	0
BC	2.5	2.5	2.5	2.5
BCS	2.5	2.5	0	2.5
CAM	2.5	2.5	2.5	2.5
CHIH	2.5	2.5	0	0
CHIS	2.5	2.5	2.5	2.5
COAH	2.5	2.5	0	2.5
COL	2.5	2.5	2.5	2.5
DF	2.5	2.5	2.5	2.5
DGO	2.5	2.5	0	2.5
EDOMEX	2.5	2.5	2.5	2.5
GRO	2.5	2.5	2.5	2.5
GTO	0	2.5	2.5	2.5
HGO	2.5	2.5	0	0
JAL	2.5	2.5	0	0
MICH	2.5	2.5	2.5	2.5
MOR	2.5	2.5	0	0
NAY	2.5	2.5	2.5	2.5
NL	2.5	2.5	2.5	0
OAX	2.5	2.5	2.5	2.5
PUE	2.5	2.5	2.5	2.5
QRO	2.5	2.5	0	2.5
QROO	2.5	2.5	2.5	2.5
SIN	2.5	2.5	0	2.5
SLP	2.5	2.5	2.5	2.5
SON	2.5	2.5	0	2.5
TAB	2.5	2.5	0	2.5
TAM	2.5	2.5	0	0
TLX	2.5	2.5	0	2.5
VER	0	2.5	2.5	2.5
YUC	2.5	2.5	2.5	2.5
ZAC	2.5	2.5	0	2.5

AUTONOMÍA DE LA ESFL

	¿La ley de fiscalización superior reafirma y desarrolla íntegramente la autonomía establecida en la constitución estatal? (técnica, de gestión, organizativa, funcional y resolutive)	No existen disposiciones en la ley de fiscalización o en la ley orgánica del poder legislativo que contradigan o limiten sustancialmente esa la autonomía
AGS	0	0
BC	5	0
BCS	5	0
CAM	5	0
CHIH	5	0
CHIS	5	0
COAH	5	5
COL	5	5
DF	5	0
DGO	5	0
EDOMEX	5	0
GRO	5	0
GTO	5	0
HGO	5	0
JAL	5	0
MICH	5	0
MOR	5	0
NAY	5	0
NL	5	0
OAX	5	5
PUE	5	0
QRO	5	5
QROO	5	5
SIN	5	0
SLP	5	0
SON	5	0
TAB	5	0
TAM	5	0
TLX	5	5
VER	0	0
YUC	5	5
ZAC	5	5

ESTATUTO DEL TITULAR DE LA ESFL

	¿Se confirman los requisitos establecidos en los art. 116 y 122 de la constitución federal?	¿La ley de fiscalización superior local amplía los mecanismos de la elección? (tendientes a hacer público y objetivo el procedimiento)	¿Se establecen con claridad las causas y procedimiento de remoción y/o destitución del cargo, así como el método de sustitución en caso de que ocurra de esa remoción y/o destitución?
AGS	2.5	2.5	5
BC	2.5	2.5	5
BCS	0	0	5
CAM	2.5	2.5	5
CHIH	2.5	2.5	5
CHIS	2.5	2.5	0
COAH	2.5	2.5	5
COL	2.5	2.5	5
DF	2.5	2.5	5
DGO	2.5	2.5	5
EDOMEX	2.5	2.5	5
GRO	2.5	2.5	5
GTO	2.5	2.5	5
HGO	2.5	2.5	5
JAL	2.5	2.5	5
MICH	2.5	2.5	5
MOR	2.5	2.5	5
NAY	0	2.5	5
NL	2.5	2.5	5
OAX	0	2.5	5
PUE	2.5	2.5	0
QRO	0	0	5
QROO	2.5	2.5	5
SIN	2.5	2.5	5
SLP	2.5	2.5	5
SON	2.5	2.5	5
TAB	2.5	2.5	5
TAM	2.5	0	0
TLX	2.5	2.5	5
VER	2.5	2.5	5
YUC	2.5	2.5	0
ZAC	2.5	0	5

DBERES DEL PODER LEGISLATIVO

¿Se establece con claridad la función del poder legislativo en la fiscalización superior y la diferencia con la función de la EFSL? (qué hace cada uno)	¿Se determina cómo utiliza el poder legislativo el Informe final de la EFSL? (base de su dictamen, determinación o inicio de procedimientos de responsabilidades para servidores públicos y/o créditos fiscales, insumo para la discusión y asignación presupuestaria, otras).	¿Se establece un plazo para que el poder legislativo concluya la revisión de la cuenta pública?	¿Se especifica que concluya con un instrumento específico la revisión por parte del poder legislativo, de la cuenta pública? "aprobación", "dictamen", "pronunciamiento", otro.	¿Se establece que el poder legislativo haga un seguimiento a las observaciones emitidas y los procedimientos iniciados por la EFSL?
---	--	---	---	---

AGS	2	2	2	2	2
BC	2	2	2	2	2
BCS	2	2	0	2	0
CAM	2	2	2	2	2
CHIH	0	2	0	0	2
CHIS	2	0	2	2	0
COAH	2	0	0	0	0
COL	0	2	2	2	2
DF	2	0	0	0	0
DGO	2	2	2	2	0
EDOMEX	0	2	0	0	0
GRO	2	0	2	2	2
GTO	0	2	2	2	2
HGO	2	2	2	0	2
JAL	0	2	2	2	0
MICH	2	2	2	2	2
MOR	0	2	2	2	0
NAY	2	0	2	2	0
NL	2	2	2	2	2
OAX	2	2	2	2	0
PUE	2	2	0	2	0
QRO	2	2	0	0	0
QROO	2	2	2	2	2
SIN	2	2	2	2	0
SLP	2	0	0	0	2
SON	2	0	2	2	0
TAB	2	2	2	2	0
TAM	2	2	2	2	2
TLX	2	2	2	2	2
VER	2	2	0	2	0
YUC	2	0	0	0	2
ZAC	2	2	2	2	2

ALCANCE DE LAS AUDITORIAS QUE REALIZA LA EFSL

	¿La EFSL puede auditar a todo ente y personas que ingresan, administran o ejercen recursos públicos? No se menciona explícitamente que ciertas acciones e instituciones no son fiscalizables por la EFSL	¿La LTI permite el acceso irrestricto a la información que necesita la EFSL? No hay restricciones explícitas	¿La EFSL tiene competencias para realizar auditorías de desempeño?	¿La EFSL pueden realizar auditorías especiales, a solicitud del poder legislativo u otra persona o ente? Extraordinarias al programa anual de auditorías
AGS	3	2	3	0
BC	3	2	3	2
BCS	3	2	3	2
CAM	3	2	3	2
CHIH	3	2	3	0
CHIS	3	2	3	0
COAH	3	2	3	2
COL	3	2	3	2
DF	3	2	0	2
DGO	3	0	0	0
EDOMEX	0	2	3	2
GRO	3	2	3	2
GTO	3	0	0	2
HGO	3	2	3	2
JAL	3	2	0	0
MICH	3	2	3	2
MOR	3	2	3	2
NAY	3	2	3	2
NL	3	2	3	2
OAX	3	2	3	2
PUE	3	2	3	2
QRO	3	0	3	2
QROO	3	2	3	2
SIN	3	2	3	0
SLP	3	2	3	2
SON	0	2	3	2
TAB	3	2	3	2
TAM	3	2	3	0
TLX	3	2	3	2
VER	0	2	3	2
YUC	3	2	3	2
ZAC	3	2	3	2

PROCEDIMIENTOS DE LAS AUDITORÍAS

	¿La EFSL tiene la obligación de establecer un programa anual de auditorías?	¿La legislación obliga a que la EFSL emita criterios y/o normas técnicas para la ejecución de esas auditorías?	¿La ley de fiscalización superior establece un procedimiento claro y completo para realizar las auditorías? (etapas, formas y plazos)
AGS	2.5	2.5	5
BC	2.5	2.5	5
BCS	2.5	2.5	0
CAM	2.5	2.5	5
CHIH	2.5	2.5	5
CHIS	2.5	2.5	0
COAH	2.5	2.5	0
COL	2.5	2.5	5
DF	2.5	2.5	0
DGO	0	2.5	5
EDOMEX	2.5	2.5	5
GRO	2.5	2.5	5
GTO	2.5	2.5	5
HGO	2.5	2.5	5
JAL	0	2.5	5
MICH	2.5	2.5	5
MOR	2.5	2.5	5
NAY	2.5	2.5	5
NL	2.5	2.5	5
OAX	2.5	2.5	5
PUE	0	2.5	5
QRO	2.5	2.5	5
QROO	2.5	2.5	5
SIN	2.5	2.5	0
SLP	0	0	5
SON	2.5	2.5	0
TAB	2.5	2.5	0
TAM	2.5	2.5	0
TLX	0	2.5	0
VER	2.5	2.5	5
YUC	2.5	2.5	0
ZAC	2.5	2.5	0

TRANSPARENCIA DE LA FISCALIZACIÓN

	¿El programa anual de auditorías debe ser publicado por la EFSL?	¿El informe “final” de resultados de la revisión de la cuenta pública que hizo la EFSL tiene carácter público?	¿Ese “carácter público” es eficaz con la entrega del Informe al Poder Legislativo? (en ese momento lo puede publicar, no está condicionado a que termine el poder legislativo de revisar la cuenta pública)	¿La LTI obliga a la EFSL a publicarlo de oficio, como información fundamental, en internet?
AGS	2.5	2.5	2.5	2.5
BC	2.5	2.5	0	2.5
BCS	0	2.5	2.5	2.5
CAM	0	2.5	2.5	0
CHIH	2.5	2.5	2.5	2.5
CHIS	2.5	2.5	2.5	2.5
COAH	2.5	2.5	2.5	2.5
COL	2.5	2.5	2.5	2.5
DF	2.5	0	0	2.5
DGO	0	0	2.5	2.5
EDOMEX	2.5	2.5	2.5	2.5
GRO	2.5	2.5	2.5	2.5
GTO	2.5	0	0	2.5
HGO	0	2.5	2.5	2.5
JAL	0	2.5	0	2.5
MICH	0	0	0	2.5
MOR	2.5	2.5	2.5	0
NAY	2.5	2.5	2.5	2.5
NL	0	2.5	2.5	0
OAX	0	2.5	2.5	2.5
PUE	0	2.5	2.5	2.5
QRO	0	0	0	2.5
QROO	0	2.5	2.5	2.5
SIN	0	0	0	2.5
SLP	0	0	0	0
SON	0	2.5	2.5	2.5
TAB	2.5	2.5	0	2.5
TAM	0	0	0	0
TLX	2.5	0	0	0
VER	2.5	2.5	0	2.5
YUC	0	0	0	2.5
ZAC	2.5	2.5	0	0

CONCECUENCIAS DE LA FISCALIZACIÓN

	¿La ley garantiza que la EFSL pueda determinar responsabilidades de los servidores públicos así como daños y perjuicios a la hacienda pública?	¿La ley garantiza que la EFSL pueda iniciar directamente los procedimientos de responsabilidades contra los servidores públicos? (sin autorización o proceso previo con el poder legislativo u otro órgano)	¿La ley establece la obligación de la EFSL para que emita recomendaciones a los sujetos auditados? (además de las observaciones por incumplimientos)
AGS	2.5	2.5	2.5
BC	2.5	2.5	2.5
BCS	2.5	2.5	0
CAM	2.5	2.5	2.5
CHIH	0	0	2.5
CHIS	2.5	2.5	2.5
COAH	2.5	2.5	2.5
COL	2.5	2.5	2.5
DF	2.5	2.5	2.5
DGO	2.5	2.5	0
EDOMEX	2.5	2.5	2.5
GRO	2.5	2.5	2.5
GTO	2.5	0	2.5
HGO	2.5	2.5	2.5
JAL	2.5	2.5	2.5
MICH	2.5	2.5	2.5
MOR	2.5	2.5	2.5
NAY	2.5	2.5	2.5
NL	2.5	0	2.5
OAX	2.5	2.5	2.5
PUE	2.5	0	2.5
QRO	0	0	2.5
QROO	2.5	2.5	2.5
SIN	2.5	2.5	2.5
SLP	2.5	2.5	2.5
SON	2.5	2.5	2.5
TAB	2.5	0	2.5
TAM	2.5	2.5	2.5
TLX	2.5	2.5	2.5
VER	2.5	0	2.5
YUC	2.5	2.5	2.5
ZAC	2.5	2.5	2.5

RENDICION DE CUENTAS DE LA EFSL

	¿Se establece en la ley, que la EFSL emita un informe de seguimiento a las recomendaciones y procedimientos surgidos con la revisión de la cuenta pública?	¿La EFSL es sujeto de todas las obligaciones previstas en la ley de transparencia de la información?	¿Se deben publicar (en internet) los informes de labores de la EFSL?	¿Se deben publicar (en internet) los informes sobre el ejercicio presupuestario (informes financieros) de la EFSL?	¿La legislación precisa los mecanismos de supervisión que tiene el poder legislativo sobre la EFSL?
AGS	2.5	2.5	0	2.5	2.5
BC	2.5	2.5	2.5	2.5	0
BCS	0	2.5	2.5	2.5	0
CAM	2.5	2.5	0	2.5	0
CHIH	2.5	2.5	0	2.5	0
CHIS	0	2.5	2.5	2.5	2.5
COAH	0	2.5	2.5	0	0
COL	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5
DF	2.5	2.5	2.5	2.5	0
DGO	0	2.5	0	2.5	2.5
EDOMEX	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5
GRO	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5
GTO	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5
HGO	2.5	2.5	0	2.5	0
JAL	0	2.5	2.5	2.5	2.5
MICH	0	2.5	2.5	2.5	2.5
MOR	0	2.5	2.5	2.5	2.5
NAY	0	2.5	2.5	2.5	2.5
NL	2.5	2.5	0	2.5	2.5
OAX	0	2.5	0	2.5	2.5
PUE	0	2.5	2.5	2.5	0
QRO	2.5	2.5	2.5	2.5	0
QROO	2.5	2.5	0	2.5	2.5
SIN	0	2.5	2.5	2.5	2.5
SLP	2.5	2.5	0	2.5	2.5
SON	0	2.5	2.5	2.5	2.5
TAB	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5
TAM	0	2.5	2.5	2.5	0
TLX	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5
VER	0	2.5	2.5	2.5	2.5
YUC	2.5	2.5	0	2.5	2.5
ZAC	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5

Anexo 2. Cuestionario

I. Datos de identificación

- p1. Nombre de la EFSL: _____
- p2. Nombre de quien responde el cuestionario: _____
- p3. Cargo que desempeña: _____
- p4. Email para contactar: _____
- p5. Teléfono para localizar: _____

II. Marco Legal

p6. ¿Han existido iniciativas, no aprobadas, para reformar la o las leyes que regulan la fiscalización superior?

- 0) No
- 1) Sí, la Constitución
- 2) Sí, la Ley... (se personalizó para cada entidad federativa)
- 3) Sí, otra, especificar

P6.1 _____ (si no se contestó =.)

¿Qué objeto o área se pretendía/pretende reformar? (1) Sí (0) No. Elija todas las que considere que aplican (si p6=0, p7.1...p7.7=.)

- p7.1 Autonomía de la ASE
- p7.2 Estatuto del titular de la ASE
- p7.3 Deberes del poder Legislativo en la fiscalización superior local
- p7.4 Alcance de las auditorias
- p7.5 Consecuencia de los resultados de la fiscalización superior
- p7.6 Procedimiento de fiscalización
- p7.7 Rendición de cuentas de la ASE

En su opinión, ¿cómo es el marco legal de la EFS para la realización de las siguientes tareas de la EFS? (Adecuado o insuficiente en diferentes aspectos)

	1	0
p8.1 Competencias de la EFS	Adecuado	No adecuado
p8.2 Facultades del Titular de la EFS	Adecuado	No adecuado
p8.3 Capacidad de sancionar	Adecuado	No adecuado
p8.4 Plazos para la revisión de la cuenta pública	Adecuado	No adecuado

p8.5 Tipos de auditorías que puede realizar la EFS	Adecuado	No adecuado
p8.6 Otro (especifique)	Adecuado	No adecuado

p.8.6.1 (abierta) vaciar lo que se especificó en p8.6 , si no se especificó = .

III. Presupuesto

p9. ¿Quién aprueba el presupuesto de la EFS?

- 1) La Comisión de Vigilancia (o equivalente)
- 2) El pleno del Congreso del Estado
- 3) La propuesta de presupuesto de la EFS se incorpora directamente al proyecto de presupuesto de Egresos del Estado

¿Cuál ha sido el presupuesto ejercido por la EFS en los siguientes ejercicios presupuestales? (en pesos):

p10.1 Ejercicio presupuestal 2009: _____

p10.2 Ejercicio presupuestal 2010: _____

p10.3 Ejercicio presupuestal 2011: _____

p10.4 Ejercicio presupuestal 2012: _____

IV. Capacidades y recursos disponibles

p11. ¿Existe servicio civil de carrera en la EFS? (1)Si (0)No

En caso afirmativo:

p11.1 ¿Desde qué año? _____

p11.2 ¿Qué niveles o puestos abarca? _____

p12. ¿Cuántas personas trabajan actualmente en la EFS? _____

p12.1 ¿Cuántos son auditores? _____

p13. ¿Los funcionarios de la EFS han recibido capacitación para el mejor desempeño de sus labores en el último año? (1) Si (0) No

En caso afirmativo, ¿qué cursos o talleres han tomado? (1) Si (0) No

- p14.1 Acceso a la información
- p14.2 Manejo de datos personales
- p14.3 Trato con la ciudadanía
- p14.4 Metodología para auditorías
- p14.5 Otros (especificar) (aquí sólo escribir 1 ó 0)

p14.5.1 Vaciar la respuesta de p14.5.1 _____

p15. ¿Cuál es el principal reto que enfrenta la EFS en lo concerniente al desempeño de los auditores? (por favor marque todas las opciones que apliquen, (1) Sí aplica, (0) No aplica)

- p15.1 Falta de personal
- p15.2 Rotación de personal (poca permanencia en el cargo)
- p15.3 Falta de capacitación
- p15.4 Infraestructura y equipo insuficiente
- p15.5 Presupuesto insuficiente
- p15.6 Otro(s) (por favor especifique)

P15.6.1 Respuesta a p15.6 _____

V. Titular de la EFS

p16. ¿Ha sucedido que el titular de la EFS haya permanecido en el cargo menos o más allá de lo establecido por la ley?

- (1) Sí (0) No

p16.1 ¿Por qué? _____

VI. Aspectos operativos

p17. ¿Quién define, en la práctica, el número y tipo de auditorías a realizarse para la evaluación del ejercicio fiscal?

- 1) La Comisión de Vigilancia (o equivalente)
- 2) El titular de la EFS con ratificación de la Comisión de Vigilancia (o equivalente) o del pleno del Congreso del Estado.
- 3) El titular de la EFS solamente.
- 4) Otro, ¿cuál?

p17.1 Respuesta a p17 (4) _____

p18. ¿Quién define, en la práctica, el procedimiento de auditoría y revisión a gobiernos municipales?

- 1) La Comisión de Vigilancia (o equivalente)
- 2) El titular de la EFS con ratificación de la Comisión de Vigilancia (o equivalente) o del pleno del Congreso del Estado.
- 3) El titular de la EFS solamente

4) Otro, ¿cuál?

p18.1 Respuesta a p18 (4) _____

p19. ¿Qué porcentaje de las auditorías realizadas son por peticiones de la Comisión legislativa o del Congreso, derivadas de situaciones especiales o excepcionales? (si no conoce exactamente la cifra, por favor escriba un porcentaje aproximado)

p20. En el caso que las organizaciones de la sociedad civil o ciudadanía en general pueda solicitar y/o proponer auditorías específicas, ¿qué porcentaje de las auditorías realizadas son por estas peticiones ciudadanas o externas? (si no conoce exactamente la cifra, por favor escriba un porcentaje aproximado)

p21. En la práctica, ¿usted considera que la EFS tiene la autoridad para solicitar información sobre la gestión y ejercicio de los recursos a los sujetos fiscalizables? (1)Si (0) No

p22. En la práctica, para el ejercicio de su función fiscalizadora, ¿la EFS puede recabar y utilizar, los resultados de cualquier control interno que se haya efectuado en las entidades y dependencias del sector público? (1) Sí (0) No

VII. Colaboración institucional

p23. ¿En qué sentido se da la colaboración institucional entre EFS (personalizar en su momento) y la ASF para la fiscalización del gasto federalizado? (Elija todas las que apliquen)

- 1) Durante el proceso de auditoría e investigación
- 2) Durante el proceso de sanción
- 3) En ambos

p24. ¿Cómo calificaría la colaboración con la ASF?

- 1) Muy buena
- 2) Buena
- 3) Regular
- 4) Pobre
- 5) Deficiente
- 6) No aplica

P24.1 ¿Por qué? _____

p25. ¿Existe colaboración institucional entre la EFS (personalizar en su momento) y la Contraloría General del Estado (o su equivalente)?

(1)SI (0) No

¿En qué sentido? (Elija todas las que apliquen: (1) sí aplica, (0) no aplica)

p26.1 Durante el proceso de auditoría e investigación

p26.2 Durante el proceso de sanción

p26.3 En ambos

p27. ¿Cómo calificaría la colaboración con Contraloría General del Estado o equivalente?

- 1) Muy buena
- 2) Buena
- 3) Regular
- 4) Pobre
- 5) Deficiente
- 6) No aplica

p27.1 ¿por qué? _____

p28. ¿Cómo calificaría la colaboración con el poder Judicial del estado?

- 1) Muy buena
- 2) Buena
- 3) Regular
- 4) Pobre
- 5) Deficiente
- 6) No aplica

p28.1 ¿Por qué? _____ (vaciar independientemente de la respuesta a la pregunta anterior, después se puede hacer un cruce).

p29. ¿Cómo calificaría la colaboración con el ministerio público?

- 1) Muy buena
- 2) Buena
- 3) Regular
- 4) Pobre
- 5) Deficiente
- 6) No aplica

p29.1 ¿Por qué? _____ (vaciar independientemente de la respuesta a la pregunta anterior, después se puede hacer un cruce).

VIII. Resoluciones y sanciones

p30. ¿La EFS cuenta con información sobre el monto total de los recursos recuperados como consecuencia de los procedimientos resarcitorios a la hacienda pública?

(1) Sí (0) No

p30.1 En caso afirmativo, ¿podría especificar el monto recuperado por las autoridades fiscales?

¿Cuáles son los tres principales retos que enfrenta la EFS para hacer efectivas las sanciones que se derivan de la revisión de la Cuenta Pública?

p31.1

p31.2

p31.3

p32. ¿Existe alguna dependencia de gobierno en la que haya encontrado mayores irregularidades a la hora de fiscalizar la cuenta pública? ¿Cuáles?

p32.1 En caso afirmativo, ¿a qué cree que se deba esto?

IX. Resultados de la revisión de la Cuenta Pública (2011)

p33. Señale el porcentaje de gasto programable que fue fiscalizado con relación al gasto público total del estado (sin incluir la amortización de la deuda pública estatal). _____

p34. ¿Hubo observaciones reportadas como resultado de las auditorías?

(0) No

(1) Sí

p34.1 ¿Cuántas observaciones ocurrieron?

¿Qué porcentaje de estas observaciones fue para:

p34.1.1 Administración pública centralizada _____

p34.1.2 Administración pública descentralizada _____

p34.1.3 Gobiernos municipales _____

p35. ¿Cuál fue el monto económico de los procesos con observaciones reportadas en el 2012?

p36. ¿En el ejercicio fiscal anterior se han puesto sanciones a funcionarios públicos?

(1) Sí (0) No

En caso afirmativo,

p36.1 ¿cuántas sanciones se pusieron? _____

¿De qué tipo? (Escribir sí o no y cualquier descripción)

p36.2.1 Administrativas económicas (multas)

p36.2. 2) Administrativas disciplinarias (inhabilitación, destitución, suspensión, etc.)

p36.2 3) Penales

Anexo 3. Criterios de evaluación para indicadores de portales electrónicos

Pilar 1. Indicadores que miden la información para la rendición de cuentas

Indicador 1: ¿La EFSL publica un programa anual de auditorías con información clara sobre el sujeto y objeto fiscalizable en su portal?

100. El portal electrónico de la EFSL cuenta con una versión del programa anual de auditorías del período 2009-2012. Este documento menciona el número de auditorías que se harán en cada una de las dependencias gubernamentales o municipios del estado [delegaciones en el caso del D.F]. Asimismo, presenta un desglose detallado de los planes de auditoría con información sobre el sujeto de la auditoría, el fondo o programa fiscalizable, el tipo de auditoría a realizar y la dependencia de la EFSL responsable de hacerlo. Finalmente, contiene estadísticas sobre el porcentaje de los recursos que serán auditados y el plazo para entregar los resultados de las auditorías. Una calificación de 100 da por entendido que el programa anual de auditorías es de fácil acceso dentro del portal de la EFSL.

50. El portal electrónico de la EFSL cuenta con una versión del programa anual de auditorías, sin embargo no se encuentra actualizada al 2012. Este documento sólo menciona el número de auditorías que se harán en cada una de las dependencias gubernamentales o municipios del estado [delegaciones en el caso del D.F]. Sin embargo, no presenta un desglose detallado de los planes de auditoría con información sobre el sujeto de la auditoría, el fondo o programa fiscalizable, el tipo de auditoría a realizar y la dependencia de la EFSL responsable de hacerlo.

0. El portal electrónico de la EFSL no cuenta con una versión del programa anual de auditorías o cuenta con una versión desactualizada. El documento es de difícil acceso o menciona vagamente los objetivos de la EFSL de ese año sin hacer explícito el número de auditorías a realizar y los sujetos y objetivos fiscalizables.

Indicador 2: ¿La EFSL publica un informe final de resultados actualizado y con información clara en su portal?

100. El portal electrónico de la EFSL cuenta con un informe final de resultados para cada año del período 2008-2010. Este informe muestra clara y detalladamente el cumplimiento del programa anual de auditorías, la metodología empleada, además de los principales resultados y recomendaciones de la fiscalización de la cuenta pública. Una calificación de 100 da por entendido que el informe de la auditoría es de fácil acceso dentro del portal de la EFSL.

50. El portal electrónico de la EFSL cuenta con un informe final de resultados, sin embargo, presenta omisiones importantes. Este informe muestra clara y detalladamente los principales resultados de la fiscalización de la cuenta pública. Sin embargo, no incluye la metodología o las recomendaciones de estos ejercicios, tampoco muestra el cumplimiento del programa anual de auditorías. Finalmente, esta información no está fácilmente disponible en el portal electrónico

0. El portal electrónico de la EFSL no cuenta con un informe final de resultados o no se encuentra actualizado. Este informe no muestra clara ni detalladamente los principales resultados de la fiscalización de la cuenta pública. Además, es de difícil acceso.

Indicador 3: ¿La EFSL publica en su portal informes específicos sobre cada una de las auditorías realizadas?

100. El portal electrónico de la EFSL cuenta con un informe sobre cada una de las auditorías realizadas del período 2008-2010. Este informe muestra clara y detalladamente la metodología, los resultados y las recomendaciones de cada una de las auditorías contempladas en el programa de actividades y las extemporáneas. Idealmente, existe un buscador dentro del portal electrónico que permite acceder fácilmente a la información sobre todas las auditorías realizadas. Una calificación de 100 da por entendido que el informe de la auditoría es de fácil acceso dentro del portal de la EFSL.

50. El portal electrónico de la EFSL cuenta con informes específicos de auditorías, sin embargo, presenta omisiones importantes. Este informe muestra clara y detalladamente los resultados de las auditorías contempladas en el programa anual de auditorías y las extemporáneas, sin embargo, no se encuentran todas las auditorías contempladas en el programa anual. Además, no incluyen la metodología o las recomendaciones de estos ejercicios. Finalmente, esta información no está fácilmente disponible en el portal electrónico

0. El portal electrónico de la EFSL no cuenta con informes específicos de auditorías o no se encuentran actualizados. Estos informes no muestran clara ni detalladamente los resultados de las auditorías contempladas en el programa de actividades y las extemporáneas. Además, son de difícil acceso.

Indicador 4: ¿La EFSL publica un reporte sobre el Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado en su portal?

100. El portal electrónico de la EFSL cuenta con un reporte actualizado sobre el Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado que cumpla con las disposiciones legales contempladas en las Reglas de Operaciones del programa y que buscan:

- a) Presentar los informes con el formato y estructura definidos por la ASF;
- b) Alinear los resultados con los dictámenes de las auditorías;
- c) Asegurar que todos los procedimientos de auditoría manifestados en el informe se expresen en resultados;
- d) Incluir en el informe de auditoría todos los resultados obtenidos, aún aquéllos que no tengan observaciones o que se hayan solventado durante el desarrollo de las auditorías;
- e) Registrar las recuperaciones de recursos y las probables recuperaciones;
- f) Incorporar en los informes de auditoría el apartado de cumplimiento de metas y objetivos;
- g) Alinear las conclusiones del apartado de cumplimiento de objetivos y metas con los resultados del Informe del Resultado;
- h) Precisar en los resultados la normativa que se incumple o a la que se da cumplimiento, y
- i) Verificar la consistencia de las cifras y de la información en general.
- j) Precisar en los resultados la normativa que se incumple o a la que se da cumplimiento;
- k) Verificar la consistencia de las cifras y de la información en general.

Una calificación de 100 da por entendido que el reporte es de fácil acceso dentro del portal de la EFSL.

0. El portal electrónico de la EFSL no cuenta con un reporte actualizado sobre el Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado que cumpla con las especificaciones de las Reglas de Operación.

Indicador 5: ¿La EFSL publica y da seguimiento a recomendaciones a funcionarios públicos en su portal?

100. El portal electrónico de la EFSL publica las recomendaciones producto de las auditorías realizadas en los últimos tres años. Estas recomendaciones identifican claramente al sujeto y objeto

de gasto a quién van dirigidas. El portal también informa sobre el seguimiento que se le da a las recomendaciones, esto incluye informar sobre el monto de las recuperaciones. Idealmente, la información se encuentra disponible en un buscador que permite acceder fácilmente a todas las recomendaciones realizadas. Una calificación de 100 da por entendido que las recomendaciones son de fácil acceso dentro del portal de la EFSL.

50. El portal electrónico de la EFSL publica las recomendaciones producto de sus auditorías, sin embargo se encuentran incompletas o presentan omisiones importantes en su contenido. Las recomendaciones identifican claramente a qué sujeto y objeto del gasto van dirigidas. Sin embargo, no se informa sobre el seguimiento que se le da a las recomendaciones. Finalmente, esta información no está fácilmente disponible en el portal electrónico

0. El portal electrónico de la EFSL no publica las recomendaciones producto de sus auditorías, o se encuentran incompletas o desactualizadas. Las recomendaciones no identifican claramente al sujeto y objeto del gasto hacia los que son dirigidas. Además son de difícil acceso.

Indicador 6: ¿La EFSL publica y da seguimiento a sanciones en su portal?

100. El portal electrónico de la EFSL publica las sanciones impuestas a funcionarios públicos durante los últimos tres años. La lista de sanciones identifica claramente al sujeto sancionado, la sanción y el dictamen que justifique esa determinación. Idealmente, la información se encuentra disponible en un buscador que permite acceder fácilmente a todas las sanciones impuestas. Una calificación de 100 da por entendido que las sanciones son de fácil acceso dentro del portal de la EFSL

50. El portal electrónico de la EFSL publica las sanciones impuestas a funcionarios públicos, sin embargo se encuentran incompletas o presentan omisiones en su contenido. La lista de sanciones identifica claramente al sujeto sancionado pero no incluye la sanción o el dictamen que justifique esta acción. Finalmente, esta información no está fácilmente disponible en el portal electrónico

0. El portal electrónico de la EFSL no publica las sanciones impuestas a funcionarios públicos o se encuentran incompletas o desactualizadas. La lista de sanciones no identifica claramente al sujeto sancionado y se limita a mencionar el número de sanciones impuestas. Además, es de difícil acceso.

Indicador 7: ¿La EFSL publica la metodología y los criterios de fiscalización en su portal?

100. El portal electrónico cuenta con información clara y en un lenguaje ciudadano sobre la metodología y los criterios de fiscalización. Los criterios de fiscalización distinguen entre las auditorías del programa anual y las auditorías especiales. Una calificación de 100 da por entendido que la información es de fácil acceso dentro del portal de la EFSL.

50. El portal electrónico cuenta con información sobre la metodología y los criterios de fiscalización. Sin embargo, esta información no es clara ni está en un lenguaje ciudadano. Además, los criterios de fiscalización no distinguen entre las auditorías del programa anual y las auditorías especiales. Finalmente, esta información no está fácilmente disponible en el portal electrónico.

0. El portal electrónico no cuenta con información sobre la metodología ni los criterios de fiscalización.

Pilar 2. Indicadores que miden la transparencia institucional

Indicador 8: ¿La EFSL publica el marco normativo vigente relevante en su portal?

100. El portal electrónico de la EFSL cuenta con un vínculo sobre la normatividad vigente que le da ordenamiento legal a la EFSL. Esto incluye la constitución política, la ley que norma el proceso de fiscalización, el reglamento de la EFSL y las Reglas de Operación del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado en el Ejercicio Fiscal.

50. El portal electrónico de la EFSL cuenta con un vínculo sobre la normatividad vigente que le da ordenamiento legal a la EFSL. Sin embargo, sólo se encuentra la constitución política, la ley que norma el proceso de fiscalización y el reglamento de la EFSL.

0. El portal electrónico de la EFSL no cuenta con un vínculo sobre la normatividad vigente que le da ordenamiento legal a la EFSL o la normatividad presentada no incluye la ley que norma el proceso de fiscalización o la constitución política.

Indicador 9: ¿La EFSL publica su presupuesto desglosado por rubro y unidad al que es asignado en su portal?

100. El portal electrónico de la EFSL cuenta con un vínculo en el que se desglosa el presupuesto asignado a la EFSL de los últimos tres ejercicios fiscales. La información da cuenta sobre el presupuesto destinado a los distintos rubros y dependencias de la EFSL. Idealmente, existe un

buscador que permite acceder fácilmente a esta información. Una calificación de 100 da por entendido que el presupuesto es de fácil acceso dentro del portal de la EFSL

50. El portal electrónico de la EFSL cuenta con un vínculo en el que se desglosa el presupuesto asignado a la EFSL, sin embargo presenta algunas omisiones. La información puede no estar actualizada al último ejercicio fiscal o el desglose de la información no permite entender claramente el destino de los recursos. Finalmente, esta información no está fácilmente disponible en el portal electrónico

0. El portal electrónico de la EFSL no cuenta con un vínculo en el que se desglosa el presupuesto asignado a la EFSL o no se encuentra actualizado. La información no da cuenta sobre el presupuesto destinado a los distintos rubros y dependencias de la EFSL y se limita a mencionar el presupuesto total asignado a la EFSL. Además, es de difícil acceso.

Indicador 10: ¿La EFSL publica un tabulador de salarios para mandos medios y altos con información completa sobre el monto de las remuneraciones y el tipo de personal en su portal?

100. El portal electrónico de la EFSL cuenta con un vínculo en el que se desglosa el total de las remuneraciones destinadas a los funcionarios públicos de alto nivel de la EFSL. La información se encuentra desglosada por puesto y por tipo de remuneración (salario y prestaciones). Idealmente, existe un buscador que permite acceder fácilmente a esta información. Una calificación de 100 da por entendido que el tabulador de salarios es de fácil acceso dentro del portal de la EFSL.

50. El portal electrónico de la EFSL cuenta con un vínculo en el que se desglosan las remuneraciones destinadas a los mandos altos de la EFSL, sin embargo, no se encuentran todas las posiciones. La información sólo se encuentra desglosada por puesto y no por tipo de remuneración (salario y prestaciones). Finalmente, esta información no está fácilmente disponible en el portal electrónico

0. El portal electrónico de la EFSL no cuenta con un vínculo en el que se desglosan las remuneraciones destinadas a los funcionarios públicos de alto nivel de la EFSL o cuenta con sólo algunas de las posiciones seleccionadas discrecionalmente. Además, es de difícil acceso.

Indicador 11: ¿La EFSL publica la estructura orgánica y los requisitos para los puestos de funcionarios públicos de mandos altos en su portal? Explícito sobre funcionarios.

100. El portal electrónico cuenta con un vínculo en el que se menciona la estructura orgánica de la EFSL. La información incluye las principales responsabilidades de cada unidad de la EFSL. Idealmente, publica las vacantes, los requisitos para el cargo y el procedimiento para postular. Una calificación de 100 da por entendido que la estructura orgánica es de fácil acceso dentro del portal de la EFSL.

50. El portal electrónico cuenta con un vínculo en el que se menciona la estructura orgánica de la EFSL, sin embargo se encuentra incompleto o presenta omisiones de contenido. Finalmente, esta información no está fácilmente disponible en el portal electrónico

0. El portal electrónico no cuenta con un vínculo en el que se menciona la estructura orgánica de la EFSL, o se encuentra incompleto o desactualizado. La información no incluye las principales responsabilidades de cada dirección de la EFSL. Además, es de difícil acceso.

Indicador 12: ¿La EFSL publica un informe de labores de la EFSL en su portal?

100. El portal electrónico de la EFSL cuenta con un informe de labores del período 2008-2012). Este informe muestra de detalladamente cuáles fueron las principales actividades de la EFSL y los objetivos cumplidos. Una calificación de 100 da por entendido que el informe de actividades es de fácil acceso dentro del portal de la EFSL.

50. El portal electrónico de la EFSL cuenta con un informe de labores de la EFSL, sin embargo, presenta omisiones importantes. El informe puede no estar actualizado al último año o la información no presenta detalladamente o las actividades realizadas o los objetivos cumplidos. Finalmente, esta información no está fácilmente disponible en el portal electrónico

0. El portal electrónico de la EFSL no cuenta con un informe de labores de la EFSL o presenta información insuficiente. Este informe es de difícil acceso o se limita a reseñar las actividades brevemente las actividades de la EFSL durante el periodo de ejercicios anterior y no presenta detalladamente o las actividades realizadas o los objetivos cumplidos.

Indicador 13: ¿La EFSL publica un informe sobre el ejercicio presupuestario y dictámenes financieros en su portal?

100. El portal electrónico de la EFSL cuenta con un informe de avance de gestión financiera para el ciclo fiscal en curso y el de los tres ciclos anteriores. El documento contiene de manera clara y detallada el ejercicio del gasto público y el estado de las finanzas de la EFSL. Una calificación de 100

da por entendido que el informe de avance de la gestión financiera es de fácil acceso dentro del portal de la EFSL.

50. El portal electrónico de la EFSL cuenta con un informe de avance de gestión financiera, sin embargo, presenta omisiones importantes. El documento contiene el ejercicio del gasto público y el estado de las finanzas de la EFSL, sin embargo, la información no es detallada. Finalmente, esta información no está fácilmente disponible en el portal electrónico

0. El portal electrónico de la EFSL no cuenta con un informe de avance de gestión financiera o no se encuentra actualizado. Además, es de difícil acceso y no permite contar con información útil sobre el ejercicio de los recursos de la entidad federativa.

Pilar 3. Indicadores que miden las herramientas que la EFSL pone a disposición de la ciudadanía

Indicador 14: ¿La EFSL cuenta con un portal propio?

100. El portal electrónico de la EFSL es de uso exclusivo de este órgano y por lo tanto está alojado en la página de la EFSL.

0. El portal electrónico de la EFSL no es de uso exclusivo de la EFSL. Es decir, que está alojado en el portal de otra dependencia o del Congreso.

Indicador 15: ¿La EFSL difunde y educa a la ciudadanía sobre el papel de la EFSL en la rendición de cuentas en su portal?

100. El portal electrónico cuenta con herramientas que educan y difunden información sobre la rendición de cuentas y el trabajo de la EFSL. Este esfuerzo se podrá presentar en múltiples formatos sin embargo debe contar con información sobre el papel de la EFSL en la rendición de cuentas, las principales atribuciones de la EFSL, sus obligaciones y las actividades que ha realizado en el último año. Una calificación de 100 da por entendido que la información es de fácil acceso dentro del portal de la EFSL.

50. El portal electrónico cuenta con herramientas que sólo educan o sólo informan a la ciudadanía sobre la rendición de cuentas y el trabajo de la EFSL. Este esfuerzo se podrá limitar a boletines de prensa sin una página que explique las labores de la EFSL o viceversa. La información se podrá presentar en múltiples formatos sin embargo falta información sobre algunos de los siguientes rubros: información sobre el papel de la EFSL en la rendición de cuentas, las principales atribuciones

de la EFSL, sus obligaciones y las actividades que ha realizado en el último año. Finalmente, esta información no está fácilmente disponible en el portal electrónico

0. El portal electrónico no cuenta con herramientas para educar o difundir en la ciudadanía el trabajo de la EFSL y la importancia de la rendición de cuentas. Además, es de difícil.

Indicador 16: ¿La EFSL permite que los ciudadanos emitan denuncias o tengan contacto con su personal en su portal?

100. El portal electrónico permite realizar denuncias ciudadanas sobre el desvío o uso indebido de recursos de la entidad federativa. La denuncia ciudadana puede ser presentada de manera anónima y permite al usuario señalar fácilmente el tipo de infracción cometida. La EFSL da seguimiento a estas denuncias. Una calificación de 100 da por entendido que la información es de fácil acceso dentro del portal de la EFSL.

50. El portal electrónico permite realizar denuncias ciudadanas sobre el desvío o uso indebido de recursos de la entidad federativa. La denuncia ciudadana puede ser presentada de manera anónima y permite al usuario señalar fácilmente el tipo de infracción cometida. Sin embargo, la EFSL no da información sobre el seguimiento de estas denuncias. Finalmente, esta información no está fácilmente disponible en el portal electrónico.

0. El portal electrónico no permite realizar denuncias ciudadanas sobre el desvío o uso indebido de recursos de la entidad federativa. La denuncia ciudadana no puede ser presentada de manera anónima ya que requiere datos personales del usuario que la interpone. Además, la EFSL no da información sobre el seguimiento de estas denuncias y realizar las denuncias es difícil y poco accesible dentro del portal de la EFSL.

Indicador 17: ¿La EFSL cuenta con un portal electrónico que es sencillo de navegar?

100. El portal electrónico cuenta con una interface que hace sencilla la navegación y búsqueda de información. Un modo de identificar esto es el tiempo dedicado a encontrar información clave sobre las actividades de la EFSL como el reporte de auditoría o el presupuesto. Además, el sitio web cuenta con un buzón de sugerencias que permite la retroalimentación del usuario.

50. El portal electrónico cuenta con una interface que hace sencilla la navegación y búsqueda de información, sin embargo existen algunas limitaciones. La página puede tener algunos vínculos rotos

o tardar demasiado en cargar la información. El sitio web no cuenta con un buzón de sugerencias que permite la retroalimentación del usuario.

0. El portal electrónico no cuenta con una interface que hace sencilla la navegación y búsqueda de información. La página cuenta con muchos vínculos rotos y es laborioso encontrar la información. Además, el sitio web no cuenta con un buzón de sugerencias que permite la retroalimentación del usuario.

Indicador 18: ¿La EFSL permite hacer solicitudes de información en su portal o pone la información de contacto de la unidad de enlace?

100. El portal electrónico tiene un vínculo con el sistema estatal de acceso a la información. El sistema permite hacer solicitudes a la EFSL que son resueltas en tiempo y forma. En caso que no exista un sistema estatal de acceso a la información, la EFSL cuenta con la información de contacto de la unidad de enlace. La unidad de enlace responde en tiempo y forma a las solicitudes de información de los usuarios. Una calificación de 100 da por entendido que la información es de fácil acceso dentro del portal de la EFSL.

50. El portal electrónico tiene un vínculo con el sistema estatal de acceso a la información. Sin embargo, el sistema no permite hacer solicitudes a la EFSL que son resueltas en tiempo y forma. Algunas fallas o demoras en la respuesta se pueden presentar. En caso que no exista un sistema estatal de acceso a la información, la EFSL cuenta con la información de contacto de la unidad de enlace. Sin embargo, la unidad de enlace no responde en tiempo y forma a las solicitudes de información de los usuarios. Finalmente, esta información no está fácilmente disponible en el portal electrónico

0. El portal electrónico no tiene un vínculo con el sistema estatal de acceso a la información o este vínculo presenta fallas que hacen imposible la realización de una solicitud. En caso que no existe un sistema estatal de acceso a la información, la EFSL no cuenta con la información de contacto de la unidad de enlace o se encuentra disponible información que hace imposible realizar una solicitud de información.

Indicador 19: ¿La EFSL publica información sobre adquisiciones?

100. El portal electrónico de la EFSL cuenta con un informe sobre las adquisiciones del período 2010-2012. Este informe muestra clara y detalladamente el bien o servicio, el tipo de adquisición

(adjudicación directa, invitación restringida o licitación pública), el monto y la persona moral o física adjudicada. Idealmente, existe un buscador dentro del portal electrónico que permite acceder fácilmente a la información detallada sobre todas las adquisiciones y las licitaciones abiertas. Una calificación de 100 da por entendido que esta información es de fácil acceso dentro del portal de la EFSL.

50. El portal electrónico de la EFSL cuenta con un informe sobre las adquisiciones, sin embargo, no se encuentran actualizados. Este informe omite información importante como el tipo de adquisición (adjudicación directa, invitación restringida o licitación pública), el monto y la persona moral o física adjudicada. Finalmente, esta información no está fácilmente disponible en el portal electrónico

0. El portal electrónico de la EFSL no cuenta con informes sobre las adquisiciones de la EFSL o los disponibles no muestran información detallada ni útil. El informe puede limitarse a establecer a establecer el monto total de las adquisiciones sin detallar en los diferentes bien o servicios adquiridos y la persona adjudicada. Además, está información es de difícil acceso

Papel del Congreso en el proceso de fiscalización

Indicador 1: ¿El Congreso publica los dictámenes de la cuenta pública en su portal?

100. El portal electrónico del Congreso cuenta con los dictámenes de la cuenta pública de cada año para el período 2008-2010. Este informe muestra un resumen de la cuenta pública del año en curso como el presupuesto de ingresos o el gasto programable. Además, muestra un resumen de resultados de las auditorías practicadas y el seguimiento a las observaciones realizadas.

50. El portal electrónico del Congreso cuenta con dictámenes de la cuenta pública de un sólo año o para un periodo de tiempo desactualizado.

0. El portal electrónico del Congreso no cuenta con dictámenes de la cuenta pública

Indicador 2: ¿El Congreso publica los integrantes y actividades de la Comisión de Vigilancia en su portal?

100. El portal electrónico del Congreso cuenta con un vínculo en el que se menciona los integrantes y actividades de la Comisión de Vigilancia de la actual Legislatura. La información incluye los nombres y partidos políticos de los integrantes así como un reporte de actividades o vínculos a documentos de

reuniones. Una calificación de 100 da por entendido que la estructura orgánica es de fácil acceso dentro del portal de la EFS.

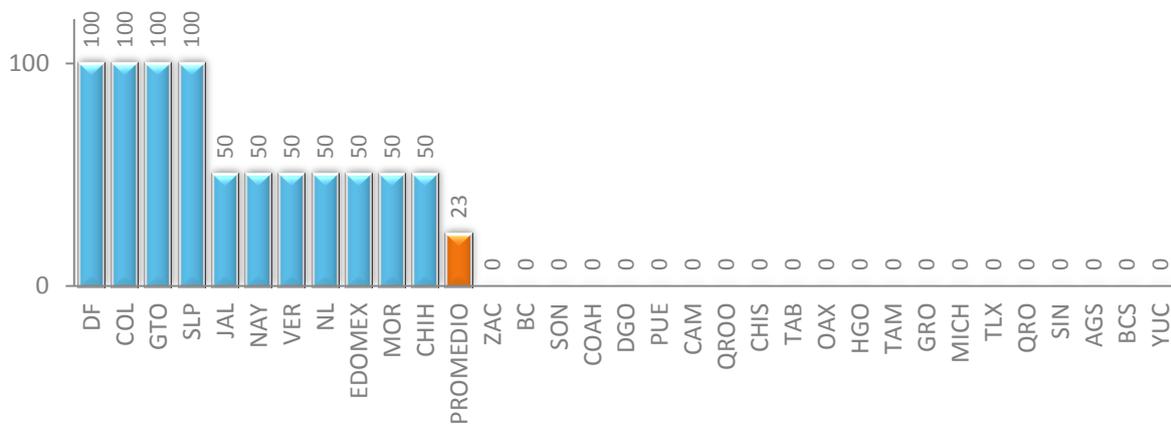
50. El portal electrónico del Congreso cuenta con un vínculo para la Comisión de Vigilancia, pero no se mencionan los integrantes y las actividades de la Comisión de Vigilancia de la actual Legislatura.

0. El portal electrónico del Congreso no cuenta con un vínculo para la Comisión de Vigilancia

Anexo 4. Resultados por indicador de la evaluación de los portales electrónicos de las EFSL

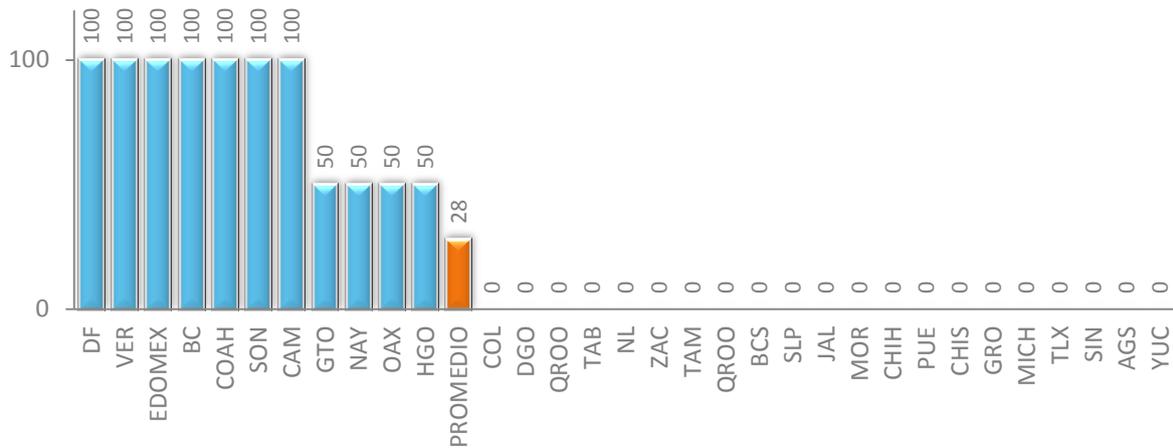
Indicador 1: ¿La EFSL publica un programa anual de auditorías en su portal?

Este indicador busca que el programa anual de auditorías presente un desglose detallado de los planes de auditorías con información sobre el sujeto de la auditoría, el fondo o programa fiscalizable, el tipo de auditoría a realizar y la dependencia de la EFSL responsable de hacerlo.



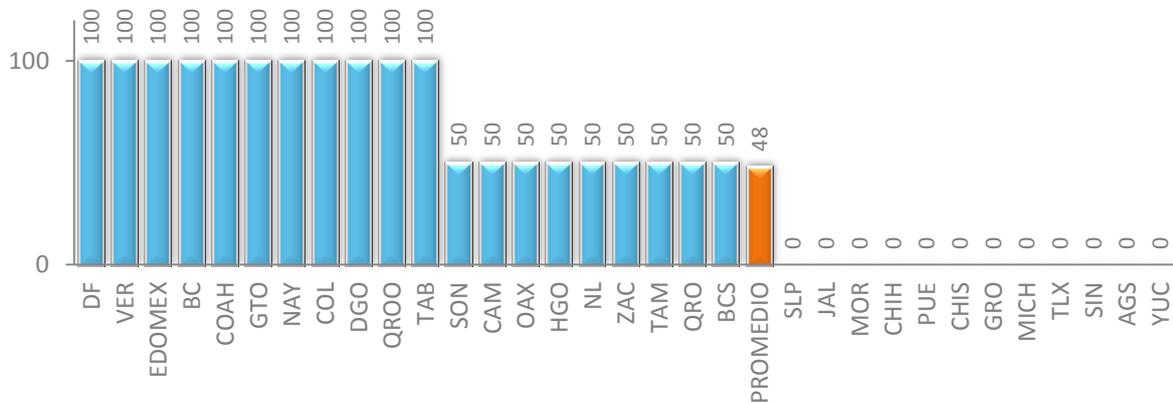
Indicador 2: ¿La EFSL publica un informe final de resultados en su portal?

Este indicador busca que el informe muestre clara y detalladamente el cumplimiento del programa anual de auditorías, la metodología empleada, además de los principales resultados y recomendaciones de la fiscalización de la cuenta pública.



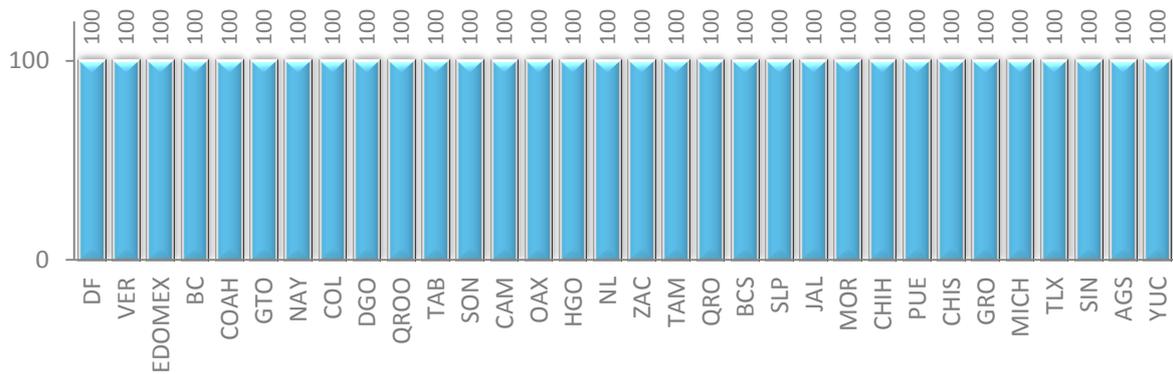
Indicador 3: ¿La EFSL publica en su portal informes específicos sobre cada una de las auditorías realizadas?

Este indicador busca que los informes de auditorías muestren clara y detalladamente la metodología, los resultados y recomendaciones de cada una de las auditorías contempladas en el programa de actividades y las extemporáneas.



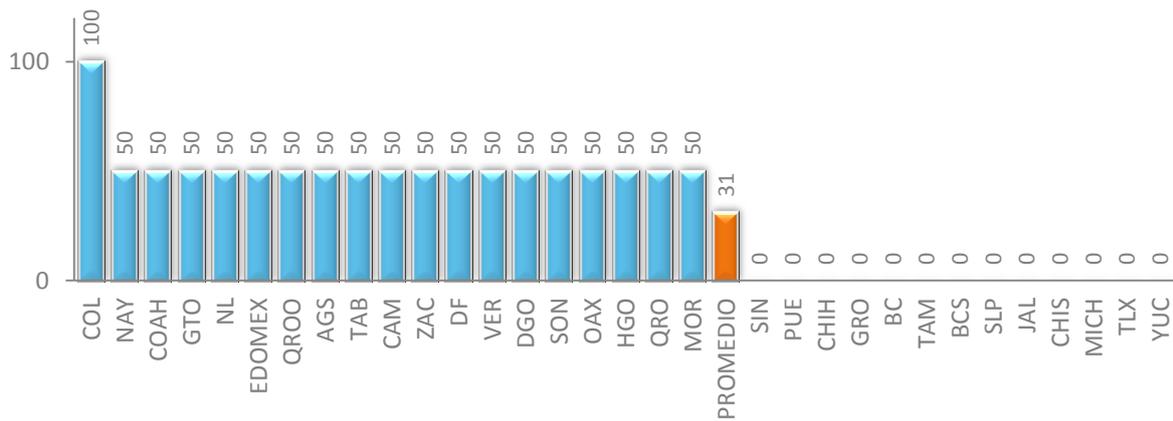
Indicador 4: ¿La EFSL publica un reporte sobre el Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado en su portal?

Este indicador busca que los reportes para el PROFIS cumplan con los requisitos establecidos en los Lineamientos Operativos del Programa.



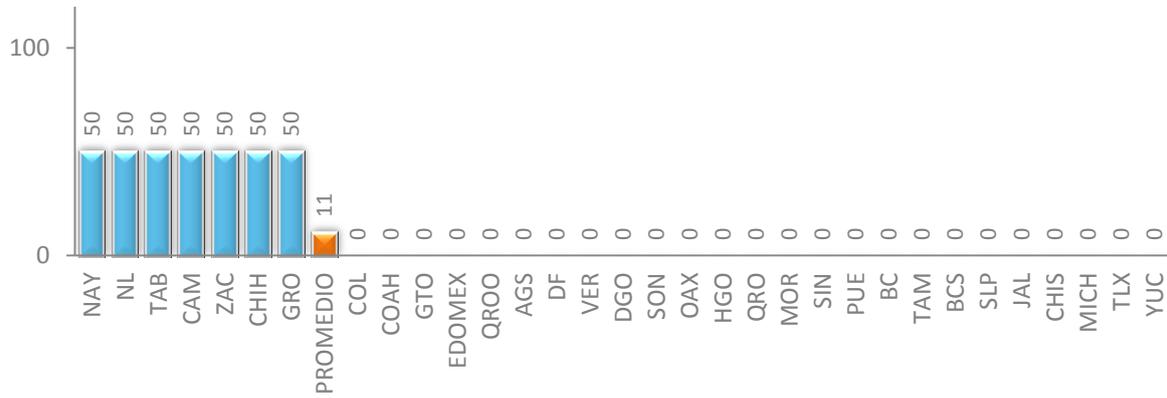
Indicador 5: ¿La EFSL publica y da seguimiento a recomendaciones a funcionarios públicos en su portal?

Este indicador busca que las recomendaciones identifiquen claramente al sujeto y objeto de gasto a quién van dirigidas, así como una acción específica. El portal también debe informar sobre el seguimiento que se le da a las recomendaciones, esto incluye informar sobre el monto de las recuperaciones.



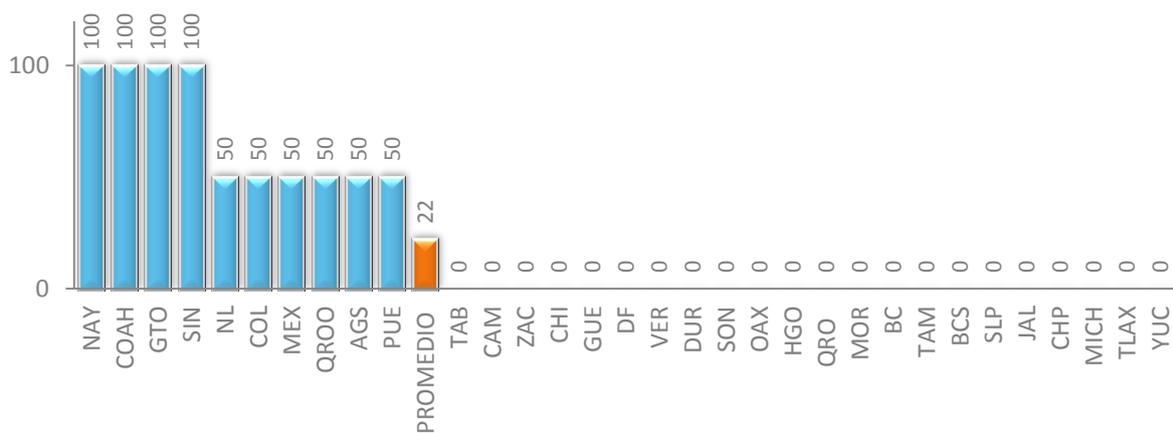
Indicador 6: ¿La EFSL publica y da seguimiento a sanciones en su portal?

Este indicador busca que la lista de sanciones identifique claramente al sujeto sancionado, la sanción y el dictamen que justifique la determinación. Idealmente, la información se encuentra disponible en un buscador que permite acceder fácilmente a todas las sanciones impuestas.



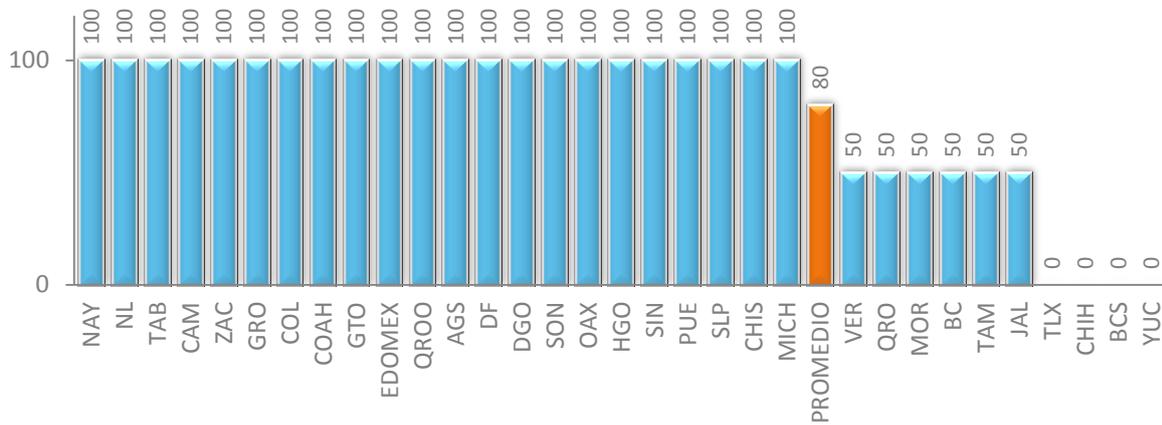
Indicador 7: ¿La EFSL publica la metodología y los criterios de las auditorías en su portal?

Este indicador busca que el portal cuente con información clara y en lenguaje ciudadano sobre la metodología y los criterios de fiscalización. Los criterios de fiscalización distinguen entre las auditorías del programa anual y las auditorías especiales.



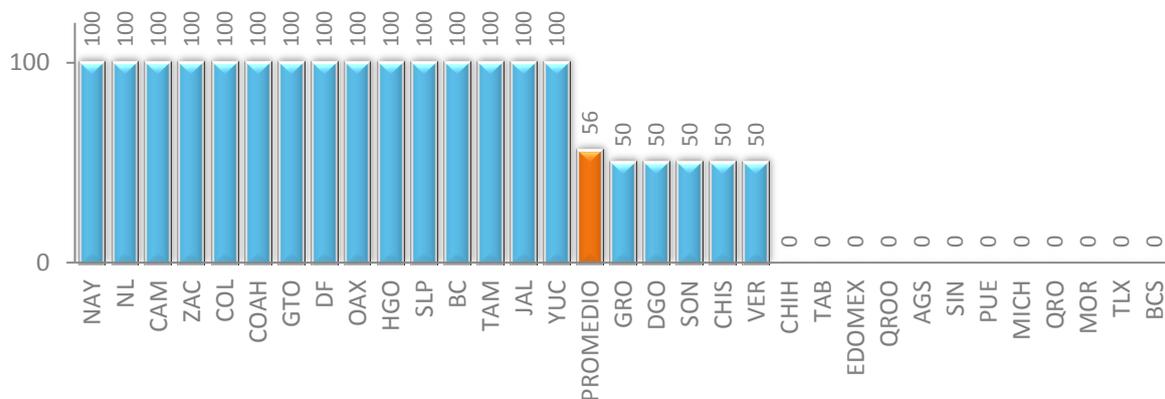
Indicador 8. ¿La EFSL publica el marco normativo vigente relevante en su portal?

Este indicador busca que en los portales esté disponible la siguiente legislación vigente: Constitución Política del Estado, la ley que norma el proceso de fiscalización, el Reglamento de la EFSL y las reglas de operación del PROFIS.



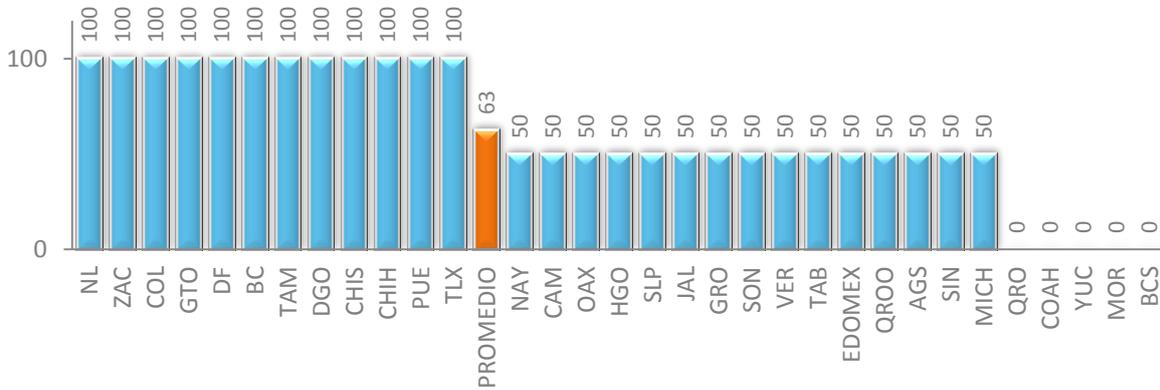
Indicador 9. ¿La EFSL publica su presupuesto desglosado por rubro y unidad al que es asignado en su portal?

Este indicador busca que el portal electrónico de la EFSL cuente con un vínculo en el que se desglose el presupuesto asignado a la EFSL de los últimos tres ejercicios fiscales. La información debe dar cuenta sobre el presupuesto destinado a los distintos rubros y áreas de la EFSL.



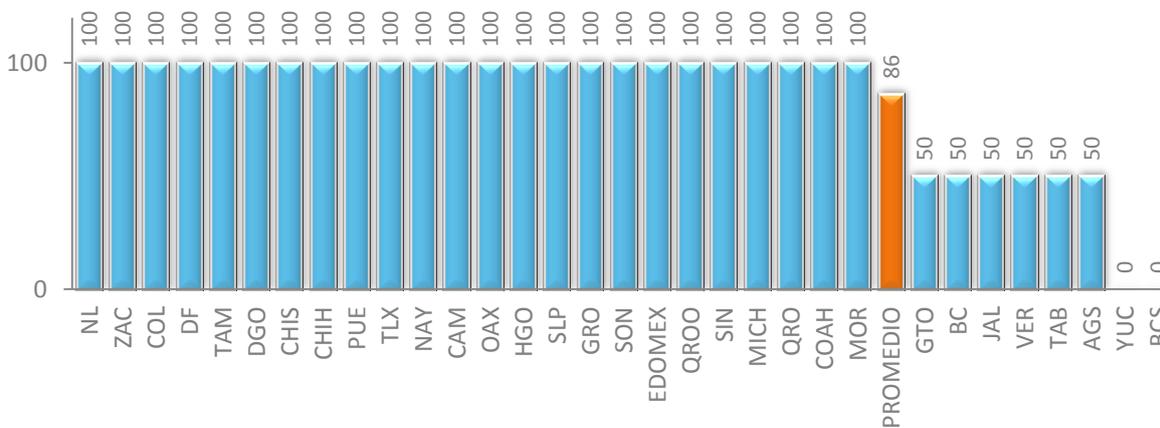
Indicador 10. ¿La EFSL publica un tabulador de salarios para mandos medios y altos con información completa sobre el monto de las remuneraciones y el tipo de personal en su portal?

Este indicador busca que el portal electrónico cuente con un vínculo en el que se desglose el total de las remuneraciones destinadas a los funcionarios públicos de alto nivel de la EFSL. La información se debe encontrar desglosada por puesto y tipo de remuneración (salario y prestaciones).



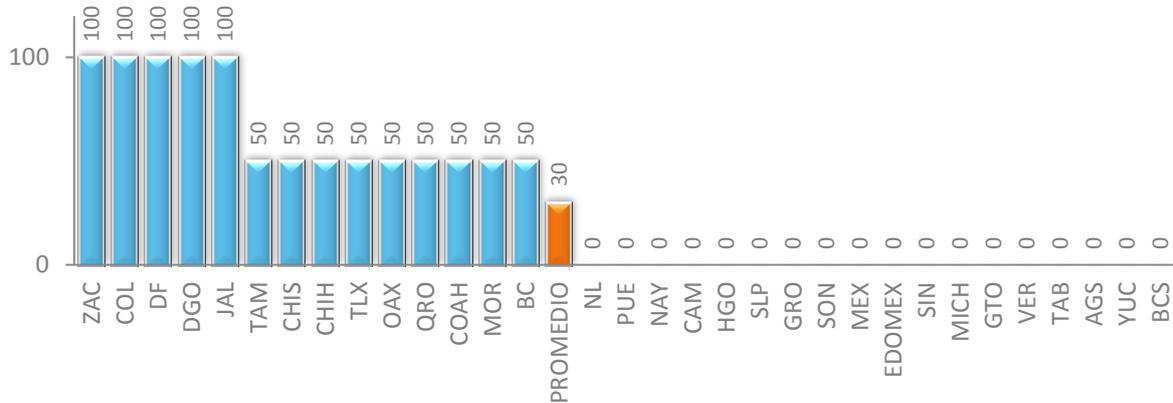
Indicador 11: ¿La EFSL publica la estructura orgánica y los requisitos para los puestos de funcionarios públicos de mandos altos en su portal?

Este indicador busca que el portal electrónico cuente con un vínculo en el que menciona la estructura orgánica de la EFSL. La información incluye las principales responsabilidades de cada unidad de la EFSL.



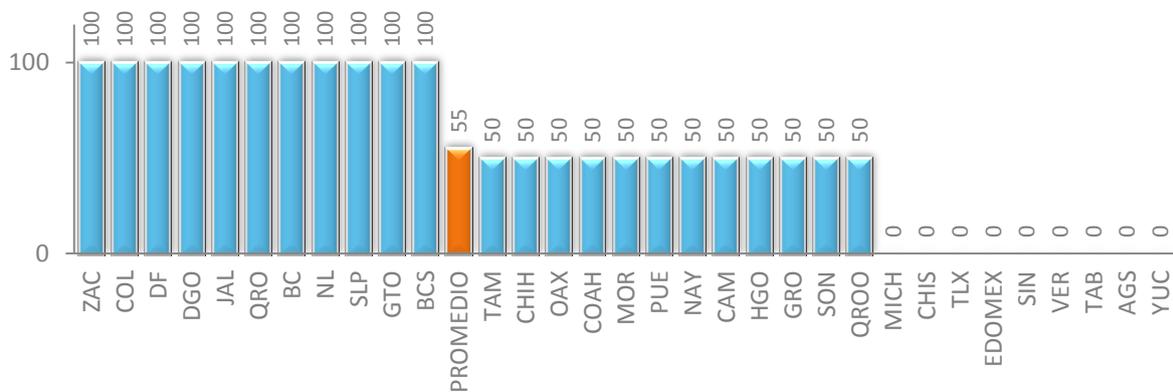
Indicador 12. ¿La EFSL publica un informe de labores de la EFSL en su portal?

Este indicador busca que el informe muestre detalladamente cuáles fueron las principales actividades de las EFSL y los objetivos cumplidos.



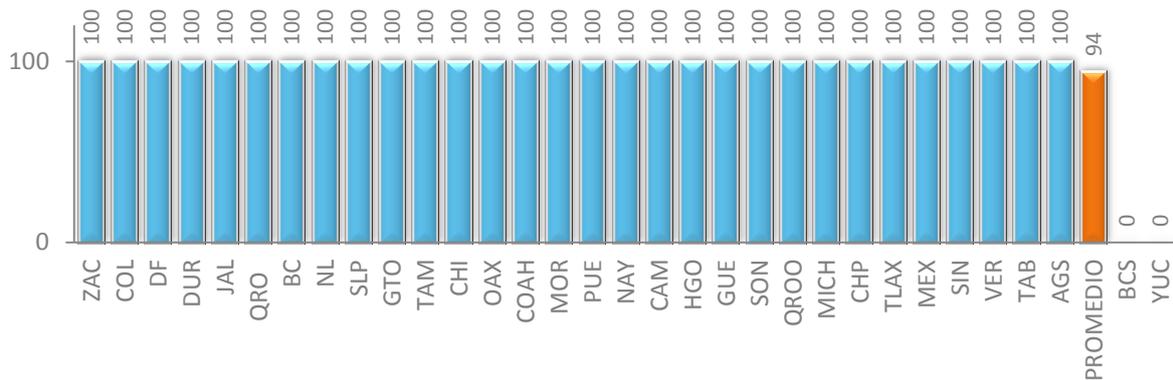
Indicador 13: ¿La EFSL publica informes financieros y sobre el ejercicio presupuestario en su portal?

Este indicador busca que el informe financiero contenga de manera clara y detallada el ejercicio del gasto público y el estado de las finanzas de la EFSL.



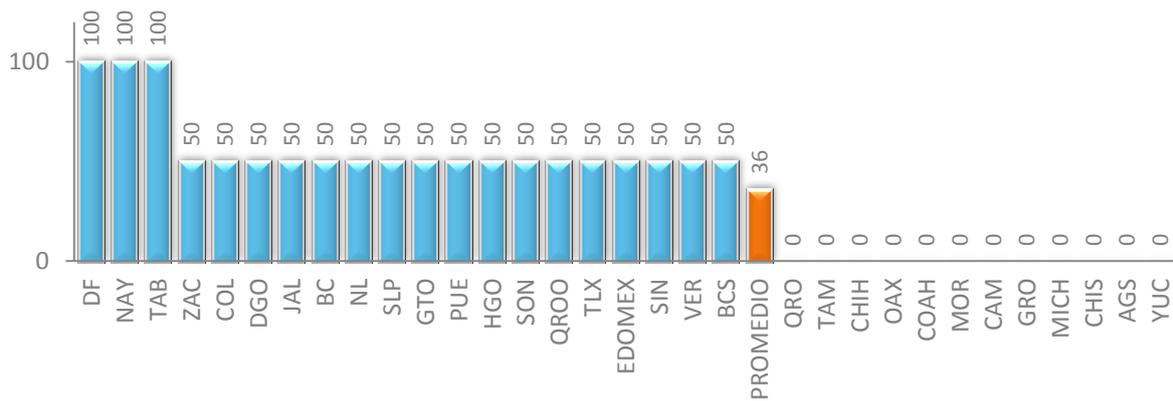
Indicador 14: ¿La EFSL cuenta con un portal propio?

Este indicador busca que el portal electrónico sea de uso exclusivo de la EFSL. Es decir, que no esté alojado en el portal de otra dependencia o del Congreso.



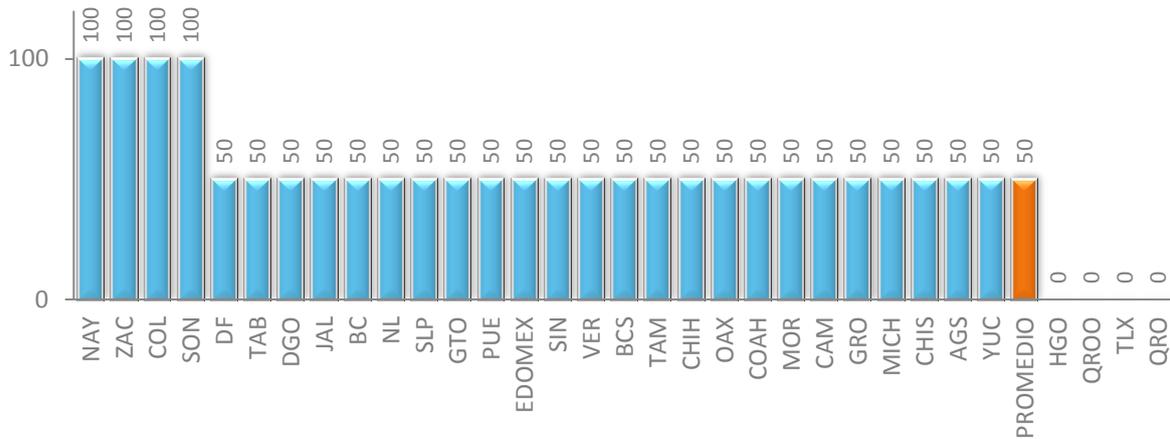
Indicador 15: ¿La EFSL difunde y educa a la ciudadanía sobre el papel de la EFSL en la fiscalización en su portal?

Este indicador busca que el portal electrónico cuente con herramientas que educan y difunden información sobre la rendición de cuentas y el trabajo de la EFSL.



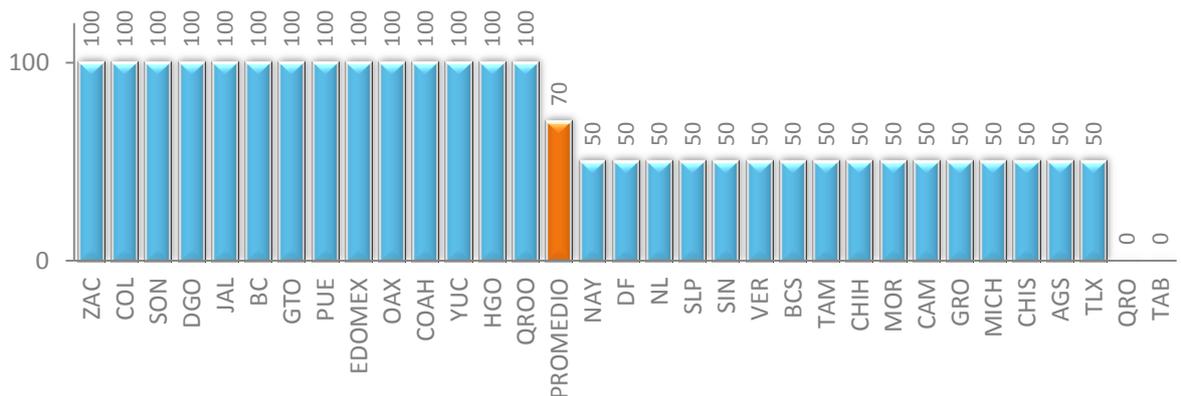
Indicador 16: ¿La EFSL permite que los ciudadanos emitan denuncias o tengan contacto con su personal en su portal?

Este indicador busca que el portal electrónico permita realizar denuncias ciudadanas sobre el desvío o uso indebido de los recursos estatales y que se encuentre disponible el correo de contacto de los funcionarios públicos.



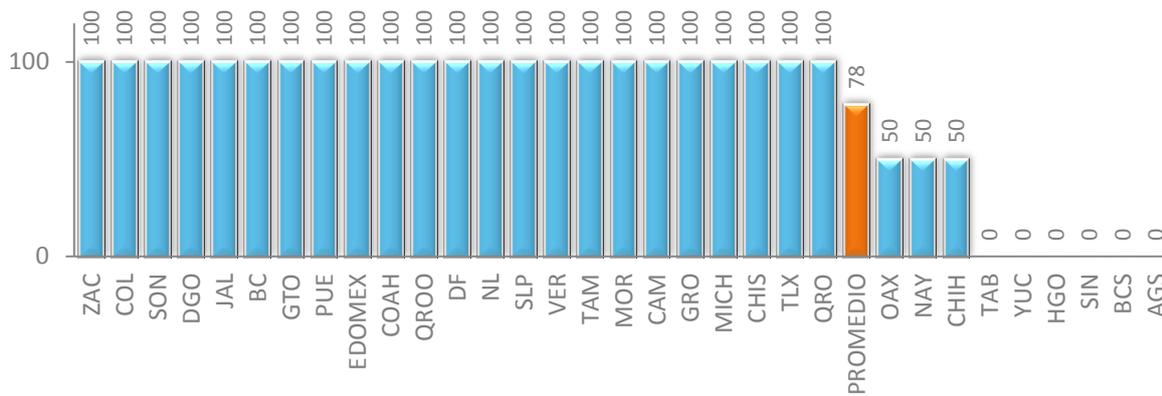
Indicador17: ¿La EFSL cuenta con un portal electrónico que es sencillo de navegar?

Este indicador busca que el portal electrónico cuente con una interface que haga sencilla la navegación y la búsqueda de información.



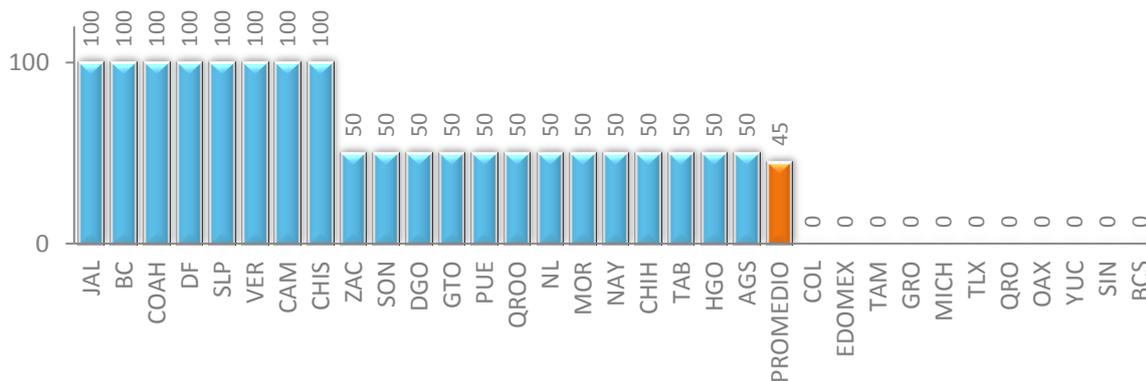
Indicador 18: ¿La EFSL permite en su portal hacer solicitudes de información o pone la información de contacto de la unidad de enlace?

Este indicador busca que el portal electrónico cuente con un vínculo con el sistema estatal de acceso a la información. En caso de que no exista un sistema estatal de acceso a la información, la EFSL debe contar con información de contacto de la unidad de enlace en este tema.



Indicador 19: ¿La EFSL publica información sobre adquisiciones?

Este indicador busca que el portal electrónico de la EFSL cuente con un informe sobre las adquisiciones. Este informe muestra clara y detalladamente el bien o servicio, el tipo de adquisición, el monto y la persona moral o física a quien se le adjudicó el contrato.



Anexo 5. Análisis de los primeros lugares en la evaluación de los portales electrónicos de las EFSL

Distrito Federal

La calificación general de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (CMHALDF) es de 82.5 sobre 100 puntos posibles. Esto lo coloca en la primera posición general de la evaluación de los portales electrónicos en comparación al resto de las EFSL, aunque aún por debajo de la calificación que obtiene la Auditoría Superior de la Federación. El organismo tiene un desempeño sobresaliente en las tres secciones del estudio. La CMHALDF se encuentra entre los órganos mejor evaluados en la sección de Información para la Rendición de Cuentas (con una

calificación de 68.75 sobre 100), solamente superado por los estados de Guanajuato y Nayarit. Ocupa la primera posición, junto con el EFSL de Colima, en la sección de Transparencia y Fortalecimiento Institucional con una calificación de 100 puntos de 100 posibles. Finalmente, en la sección de Herramientas Ciudadanas es de la EFSL mejor evaluadas con una calificación de 83.33 puntos de 100 posibles. En general, las fortalezas de la CMHALDF se encuentran en sus excelentes prácticas de divulgación y transparencia de los resultados sobre auditorías a través de su “Atlas Fiscalizador”, y a la forma exhaustiva en la que se publica la información relevante sobre la gestión y la vida institucional de la Contaduría. Sin embargo, y como revelan los resultados por dimensiones, la CMHALDF cuenta con algunas deficiencias en la accesibilidad de su sitio en internet, además de que no cuenta con mecanismos que den seguimiento puntual a las sanciones impuestas a funcionarios públicos. A continuación se dará una breve semblanza sobre los resultados en cada uno de los pilares:

1. Información para la Rendición de Cuentas

La Contaduría Mayor de Hacienda del DF es uno de las cuatro EFSL estatales que publican una versión completa y actualizada de su programa anual de auditorías. Asimismo, en el sitio de la CMHALDF se publican de forma completa y actualizada los informes generales y específicos de auditoría que la Contaduría Mayor realiza cada año. Aunado a esto, una excelente práctica que se detectó en el sitio de esta Entidad de Fiscalización es el “Atlas Fiscalizador”, que es un sistema de búsqueda de los resultados de auditorías practicadas a todos los sujetos obligados desde 1995 hasta 2010. En dicho sistema se puede acceder a los documentos completos de los informes de resultados de auditorías y se pueden realizar búsquedas sofisticadas por tipo de sujeto obligado o por tipo de auditoría.

A pesar de las fortalezas arriba señaladas, se detectan algunas limitaciones principalmente en materia de seguimiento a recomendaciones y sanciones, así como en la publicación de las metodologías que sigue en los procesos de auditoría. La CMHALDF publica las recomendaciones a los sujetos obligados dentro de los informes de auditoría, pero no existe un sitio en el que se muestre el seguimiento y cumplimiento puntual. Asimismo, el portal no tiene información sobre las investigaciones realizadas o las sanciones impuestas a funcionarios público producto de los resultados obtenidos en los procesos de fiscalización. Finalmente, la CMHALDF tampoco publica las metodologías que utiliza durante los procesos de auditoría.

2. Transparencia y Fortalecimiento Institucional

La Contaduría Mayor de Hacienda de la ALDF cumple con todos los criterios considerados para esta dimensión del estudio. Así, en el sitio en Internet de esta entidad de fiscalización se publican de forma completa y actualizada su marco normativo, su presupuesto anual (desglosado por rubro y unidad), el tabulador de salarios y prestaciones que perciben los funcionarios de la Contaduría, así como la estructura orgánica de la institución. Asimismo, en el Portal de Transparencia de la CMHALDF se hacen públicos los informes de labores y de gestión de la Contaduría y se presenta la información sobre reportes de avance presupuestario y financiero. Con esto, la CMHALDF obtiene la máxima calificación posible en esta dimensión.

3. Herramientas Ciudadanas

Con relación a las herramientas disponibles para establecer comunicación entre el Ente Fiscalizador y la ciudadanía, la CMHALDF tiene un desempeño destacado en comparación al resto de los entes de fiscalización estatales, aunque también se reconocen algunas debilidades que podrían atenderse. Así, en el sitio de la CMHALDF se publican guías que informan de forma sencilla a la ciudadanía sobre el proceso de fiscalización y sobre las tareas que realiza la Contaduría Mayor. De la misma forma, en el portal existen vínculos que permiten a la ciudadanía realizar solicitudes de información específicas ante InfoDF, además de que se hacen públicos los datos de contacto de la Unidad de Enlace de la Contaduría.

A pesar de lo anterior, un problema central que se observa es que el sitio en Internet de la CMHALDF resulta complicado para su navegación. Si bien en el sitio principal de la Auditoría se cuenta con vínculos relativamente sencillos para navegar, una vez que se accede a menús secundarios la experiencia de navegación se hace más complicada y poco intuitiva. De la misma forma, el Portal de Transparencia es muy complicado de entender ya que está ordenado por las fracciones de información de oficio que deben publicarse, pero no hay una leyenda que permita conocer *ex ante* el contenido de cada una de las pestañas. En este sentido, requiere un grado de sofisticación en el conocimiento del ciudadano que accede al portal para buscar la información que desea encontrar. Finalmente, tampoco existe un mecanismo en el portal mediante el cual la ciudadanía pueda emitir denuncias en contra de funcionarios públicos o a través del cual se pueda establecer un contacto electrónico directo con los funcionarios del Ente de Fiscalización.

Colima

El Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental del Estado de Colima obtuvo una calificación de 80 sobre 100, obtuvo el segundo lugar general en esta evaluación. Esto se debe a que tiene un buen desempeño en el área de Información para la Rendición de Cuentas en la que obtuvo el segundo lugar, así como en el área de Transparencia y Fortalecimiento Institucional en la que obtuvo la calificación máxima. Asimismo, se colocó en la segunda posición en el área de Herramientas Ciudadanas. Esto significa que el Órgano Superior de Colima es, en su mayor parte, efectivo en la presentación y divulgación de información. Además, presenta de manera clara todos los requerimientos señalados en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información. Sus únicas deficiencias notorias se encuentran en que no permite conocer información sobre sus adquisiciones, no da seguimiento a las sanciones que impone, ni tampoco publica un Informe de Resultados.

1. Información para la rendición de cuentas

La calificación del Órgano Superior en este rubro fue de 69 sobre 100. Colima divulga de manera accesible, completa y actualizada sus programas anuales de actividades. En estos se señala el tipo de auditorías que se presenta cada año. También existe un fácil acceso a los resultados de las auditorías por ente obligado y a las observaciones realizadas, así como a su seguimiento. Sin embargo, no se publica un informe general de los resultados de la fiscalización de la cuenta pública; no se publica ni se da seguimiento a las sanciones impuestas; ni tampoco se publican ni los criterios ni la metodología de fiscalización.

2. Transparencia y fortalecimiento institucional

En este rubro, la calificación fue de 100 sobre 100. Esto se debe a que el Órgano Superior divulga uno por uno los documentos señalados en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información que le corresponde. Además, se trata de documentos completos que muestran la información requerida por la Ley de manera clara y accesible.

3. Herramientas ciudadanas

La calificación más baja que obtuvo el Órgano Superior de Colima fue en este rubro. A pesar de que se encuentra en la segunda posición general, cuenta con una calificación de 75 sobre 100. El primer problema en esta sección es que no se divulga información detallada sobre las distintas atribuciones del Órgano Superior ni la importancia de su papel en la rendición de cuentas. El segundo y más grave

problema es que, a pesar de lo que se señala en la Ley de Transparencia, no se publican ni convocatorias a licitaciones ni el resultado de adquisiciones.

Guanajuato

La calificación general del Órgano de Fiscalización Superior (OFS) de Guanajuato es de 75 sobre 100 puntos posibles. Esto lo coloca en la tercera posición general. El organismo tiene un desempeño adecuado en las tres secciones del estudio que miden la calidad y accesibilidad de su portal electrónico. Guanajuato, junto con Nayarit, es el estado mejor evaluado en la sección de Información para la Rendición de Cuentas con una calificación de 75 sobre 100. Obtiene el sexto lugar en la sección de Transparencia y Fortalecimiento Institucional (75 sobre 100) y el séptimo lugar en la de Herramientas Ciudadanas (75 sobre 100). Las fortalezas del OFS se encuentran en la divulgación de los resultados de las auditorías practicadas a todos los sujetos fiscalizados, así como la existencia de manuales que explican la metodología y el proceso completo de fiscalización. Se detectaron algunas limitaciones, por ejemplo la ausencia de un seguimiento a sanciones y recomendaciones.

1. Información para la Rendición de Cuentas

Guanajuato es uno de los cuatro estados que divulgan una versión completa y actualizada sobre el programa de auditorías. En estos documentos se muestran de forma específica el ente fiscalizado, el tipo y el número de auditorías que se practicarán, así como el oficio que sustenta dicha auditoría. También publica informes específicos de auditorías que presentan el tipo de auditoría, el universo de gasto analizado, los resultados de la auditoría, así como las recomendaciones específicas. Un valor añadido del portal es un buscador para estos informes.

A pesar de estos aciertos se detectan algunas limitaciones principalmente en materia de seguimiento a recomendaciones y sanciones. El OFS publica las recomendaciones a los sujetos obligados dentro de los informes de auditoría, pero no existe un sitio en el que se muestre el seguimiento y cumplimiento de las mismas. Finalmente, el portal no tiene información sobre procedimientos resarcitorios o sanciones a funcionarios públicos.

2. Transparencia y Fortalecimiento Institucional

El organismo cumple con la mayoría de las disposiciones respecto a aspectos clave para la transparencia de su estructura interna. Por ejemplo, existe información sobre el marco normativo, el presupuesto y los informes financieros. Un caso notable es el tabulador de salarios donde la

información se encuentra desglosada en puesto, sueldo nominal, apoyo familiar, ayuda por servicios, despensa mensual, cuotas de seguridad social y gratificación quincenal. Vale la pena resaltar que toda la información es de fácil acceso en el portal.

El sitio, sin embargo, no cumple con dos previsiones. Una es la ausencia de un informe de labores que dé cuenta de todas las actividades realizadas por la OFS en el año. El otro es un organigrama completo de la estructura interna en el que se especifiquen las atribuciones de las distintas unidades administrativas.

3. Herramientas Ciudadanas

En el ámbito de recursos disponibles para la ciudadanía, el OFS tiene un desempeño mixto. La OFS tiene resultados satisfactorios en el área de contacto y navegabilidad del sitio web. El portal está organizado en secciones como "Transparencia", "Proceso de Fiscalización" y "Normatividad". Toda la información que se consultó estaba disponible y se encontraba dentro de su respectiva área. La página del OFS cuenta con un vínculo en el que se da un formato para realizar una solicitud de información, así como los datos de la Unidad de Enlace. Un problema, sin embargo, es que se envió una pregunta al correo institucional que no fue respondida.

Dos limitaciones adicionales son la falta de material para educación sobre el proceso de fiscalización y la falta información sobre licitaciones y adquisiciones. El portal cuenta con información básica sobre la naturaleza del OSF. Sin embargo, esta información no menciona detalladamente las atribuciones del OFS y se limita a mencionar visión, misión y los principios rectores. El portal podría tener un papel más proactivo en informar sobre la importancia de la rendición de cuentas. En términos de compras públicas, el OFS da cuenta de los contratos de 2012, 2011 y 2010. Sin embargo, existen limitaciones importantes, por ejemplo no existe información sobre el producto contratado, tampoco se no puede saber si fueron adjudicaciones o licitaciones, no hay un vínculo para tener acceso a las contrataciones vigentes.