

EL DESEMPEÑO INSTITUCIONAL DEL ÓRGANO FISCALIZADOR EN LA RENDICIÓN DE CUENTAS DE OAXACA, MÉXICO

Área temática: VII Administración y políticas públicas

Trabajo preparado para su presentación en el
VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política,
organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).
Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 22 al 24 de julio de 2015

Presenta:

Mtra. Aurea Arellano Cruz
aurea1978@hotmail.com.

Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la
Universidad de Guadalajara

Resumen

La fiscalización, los procesos de transparencia y rendición de cuentas constituyen elementos consustanciales de la democracia y factores decisivos para fortalecer la confianza que la sociedad deposita en las instituciones del Estado Mexicano (Cejudo, 2011). A nivel federal estos elementos han representado avances significativos, parte de ellos, fue la reforma al artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que tuvo implicaciones para las entidades federativas y establecía que éstas deberían contar con órganos de fiscalización dotados de autonomía técnica y de gestión. En el estado de Oaxaca, los procesos de fiscalización se han regido de forma cronológica por tres leyes; Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado de Oaxaca (1995-2008), Ley de Fiscalización Superior del Estado de Oaxaca (2008-2013) y Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Oaxaca (vigente a la fecha). El análisis se sustenta en la revisión que se hace al contenido de dichas leyes para conocer a partir de cuatro dimensiones (estructura del órgano, funcionamiento, productos identificables e impacto que éstos tienen con el exterior en la sociedad civil) el desempeño que ha tenido el órgano fiscalizador en la rendición de cuentas de Oaxaca, México.

I. INTRODUCCIÓN

La fiscalización, los procesos de transparencia y rendición de cuentas constituyen elementos consustanciales de la democracia y factores decisivos para fortalecer la confianza que la sociedad deposita en las instituciones del Estado Mexicano (Cejudo, 2011). A nivel federal estos elementos han representado y logrado avances significativos, sin embargo, en las entidades federativas persisten algunas debilidades que impiden su mejor desarrollo y consolidación.

Parte de los avances a nivel federal, han sido la revisión y actualización que ha tenido el órgano de fiscalización, actualmente denominado Auditoría Superior de la Federación (ASF), así como reformas a su marco jurídico, con el fin de diseñar y construir nuevos ordenamientos que atiendan la exigente demanda social de transparentar y rendir cuentas de manera efectiva, de conocer el uso y destino de los recursos públicos federales, así como del desempeño de las instituciones y de la actuación de los servidores públicos.

Dentro de las modificaciones al marco jurídico a nivel federal se destacan las reformas a los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Estas reformas permitieron dotar a la ASF de autonomía técnica y de gestión¹, además se le otorgaron mayores facultades para la revisión de la Cuenta Pública, se impulsaron nuevos procedimientos de revisión como el de iniciar las prácticas de auditoría al desempeño, así como establecer facultades en la determinación de daños y perjuicios y el fincamiento de responsabilidades económicas resarcitorias (ASF, 2009).

En el caso de las entidades federativas, el 7 de mayo de 2008, se reforma el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estableciendo que las

¹ La *autonomía técnica*, implica establecer una separación tajante entre el control de naturaleza política que se encuentra en manos de la propia Cámara y el control de naturaleza técnica en manos de la Entidad de Fiscalización. La *autonomía de gestión* debe entenderse como su capacidad para decidir libremente la administración, manejo, custodia y aplicación de sus ingresos, egresos, fondos y en general, de todos los recursos públicos que utilice para la ejecución de los objetivos contenidos en la Constitución y las leyes. (ASF,2007:104-106)

legislaturas de los estados debían contar con entidades de fiscalización, con las características de órganos con autonomía técnica y de gestión y estableciendo que la función de fiscalización debe desarrollarse conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad.

En mayo del 2008 Oaxaca adopta esta disposición en el texto del artículo 65bis de su Constitución Política, creando la institución denominada Auditoría Superior del Estado de Oaxaca (ASE), definiéndola como el “Órgano Técnico del Congreso que tiene a su cargo la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública de los poderes del Estado, Municipios, entes públicos y autónomos que ejerzan recursos públicos y en general, cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos estatales y municipales” (CPELSO, 2014).

El artículo se compone de los siguientes apartados: la primera sección presenta una introducción al tema de investigación; la segunda muestra el contexto del estado de Oaxaca y la fiscalización superior, describe parte de la problemática que persiste en el estado respecto a la rendición de cuentas y el manejo de los recursos públicos; la tercera comenta la literatura relacionada, la cuarta expone la metodología; la quinta muestra los resultados.

II. CONTEXTO DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN OAXACA

El estado de Oaxaca, forma parte de la República Mexicana; de acuerdo al Pacto Federal es integrante de los Estados Unidos Mexicanos. Se localiza en la región sureste del territorio nacional, ocupa el 4.8% de la superficie total del país, y el quinto lugar en extensión territorial con una superficie de 94,211 km²; y colinda al Norte y Noroeste con Puebla y Veracruz, al este con Chiapas, al Sur con el Océano Pacífico y al Oeste con Guerrero (Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016). Su territorio se ha dividido en 8 regiones: Cañada, Costa, Cuenca del Papaloapan, Istmo, Mixteca, Sierra Norte, Sierra Sur y Valles Centrales. Tiene 570 municipios de los 2440 que actualmente tiene el país, representado un 23%, ocupa el primer lugar a nivel nacional por ser el estado con el mayor número de municipios. En cuanto a la población, cuenta con un total de 3,801,962 habitantes, es decir, un 3.4% de la nacional. Las principales actividades económicas del Estado están determinadas por su composición geográfica y varían en cada una de las regiones, las actividades comerciales se desarrollan principalmente en la capital, Oaxaca de Juárez, y principales ciudades como: San Juan Bautista Tuxtepec, Huajuapán de León, H. Ciudad de Tlaxiaco, Juchitán de Zaragoza, Santo Domingo Tehuantepec, Salina Cruz, entre otras. (Perspectiva Estadística Oaxaca, INEGI 2012).

Sin embargo, el estado de Oaxaca se ha caracterizado por los niveles de pobreza de su población, para la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), de los 400 municipios del país clasificados con población en pobreza extrema, 356 pertenecen a Oaxaca (Berumen, 2003:5 en Maldonado 2011). El Informe de Pobreza en México el país, los estados y sus municipios 2010, de Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, muestra que un 67.4% de la población en el estado de Oaxaca están en pobreza extrema y moderada. (Coneval, 2012:31).

Sobre la fiscalización, esta es una herramienta de carácter institucional que pretende cerciorarse que el quehacer del gobierno sea de manera eficaz y eficiente. En este sentido, el posicionamiento de los órganos de fiscalización como una institución creíble y confiable, debe partir de su actuación autónoma e independiente, sin que su hacer sea para satisfacer intereses particulares o de grupos, teniendo como eje principal el privilegiar la transparencia y la rendición de cuentas.

Desempeño del órgano fiscalizador y el manejo de los recursos públicos

En Oaxaca existen problemas serios respecto al manejo de los recursos públicos. Se han detectado malos manejos de recursos en unos 30 municipios, entre ellos Oaxaca de Juárez, por uso indebido de fondos públicos, obras inconclusas y manejo discrecionales de partidas del presupuesto, así como por no entregar ningún documento para comprobar los recursos que se utilizaron en diversas gestiones municipales. Así también existe una denuncia por la asignación de depósitos millonarios sin ninguna justificación a un grupo de legisladores (Rodríguez, 2014).

Así, por ejemplo, existieron persistentes acusaciones de malversación de fondos en el periodo de Ulises Ruíz (Gobernador del Estado 2004-2010), en los informes del 2010, la entonces titular de la Auditoría Superior del Estado de Oaxaca (ASE) declaró que “No hay malversación de fondos, ni desvío de recursos públicos; la cuenta pública cumple con las normas de contabilidad y de información financiera en lo que fueron aplicables así como la aplicación de leyes y normatividad vigente en este periodo de Julio- Agosto 2010”. En ese sentido la Dirigenta Nacional de Izquierda Democrática, Aleida Alavés Ruiz, consideró a Oaxaca como un foco rojo en el manejo de recursos públicos, propuso la creación de una estructura conformada por habitantes y organizaciones sociales para que “vigilen y resguarden” los recursos públicos (Agencia Quadratin, 2010).

Por otro lado, se observó que del resultado de las auditorías practicadas en el ejercicio fiscal 2012, la ASE detectó desvíos de recursos e irregularidades en el manejo de los recursos federales, de ahí que la Secretaría de la Contraloría y Transparencia Gubernamental del estado de Oaxaca solicitó al Congreso Local iniciar procedimientos administrativos contra los ex alcaldes de los municipios de Juchitán de Zaragoza, Villa de Zaachila y San Sebastián Tutla (Tiempo en línea 2014).

Mientras que, el titular de la ASE considera que el trabajo de fiscalización en el estado se ha intensificado en comparación con periodos anteriores y que, como resultado de esta intensificación se han recuperado aproximadamente 50 millones de pesos de los 270 millones de pesos que se encuentran en proceso resarcitorio. Asimismo, el titular de la ASE considera que realizar la fiscalización a los 570 municipios del estado de Oaxaca con un presupuesto tan limitado ha sido una labor “titánica”; destacando, además, que debe existir una mayor participación ciudadana, principalmente que sea la ciudadanía quienes denuncien todas las irregularidades que observen en el manejo de los recursos públicos, (Agencia Quadratin 2013).

Por su parte, Juan Mendoza Reyes, presidente del Comité Directivo Estatal del Partido Acción Nacional en Oaxaca, acusó a la ASE de incumplir sus funciones respecto a la incapacidad de encontrar elementos para encarcelar a los presidentes municipales acusados de desvío de fondos, y declaró que a pesar de que haya señalamientos desde hace 3 años contra presidentes municipales salientes, se habla de corrupción pero no se actúa (Sfera política). Estas declaraciones ponen en duda la actuación de la ASE al señalar que la revisión de las cuentas públicas municipales es un trámite que debe agilizarse, y en el caso de los ayuntamientos, se han hecho denuncias contra administradores y concejales y no existen registros de que hayan sido amonestados o sancionados. En ese sentido, se cuestiona el desempeño de la ASE ya que existen señalamientos de desvíos y mala administración de recursos públicos y no ha habido resultados.

Por otro lado, en abril de 2013 el Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO) y el Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara (CUCEA-UdG) llevaron a cabo un estudio a las Entidades de Fiscalización Superior de las entidades federativas. Dicho estudio consideró tres aspectos fundamentales: su ordenamiento jurídico, el análisis de las experiencias y perspectivas de las Entidades de Fiscalización Superior, y una evaluación de sus portales electrónicos.

En el informe presentado, los resultados para el estado de Oaxaca fueron que en su ordenamiento jurídico se le concede a la Comisión de Vigilancia la atribución de dictaminar las respectivas Cuentas Públicas, y esta función le corresponde al Pleno del Congreso, así también la legislación no confirma los requisitos para elegir al titular del órgano, no se establece que el órgano emita un informe de seguimiento a las recomendaciones y procedimientos surgidos con la revisión de la cuenta pública, no existe una obligación de publicar sus informes de labores y tampoco existe el deber legal de publicar el programa anual de auditorías. Sobre los Resultados principales de la evaluación de la calidad de los portales de las Auditorías Superiores Locales, el informe reporta que este órgano no publica los resultados de las auditorías realizadas a municipios ni al Poder Legislativo y Judicial (IMCO-CUCEA, 2013).

Los anteriores hechos representan un atraso en la rendición de cuentas en el estado de Oaxaca, por lo que surge la inquietud de estudiar el desempeño institucional del órgano fiscalizador en el Estado.

III. REVISIÓN DE LA LITERATURA

En esta investigación el marco general de referencia analítica que se utiliza se enfoca en dos cuestiones: en un primer punto se describe lo que se ha escrito en relación a la Rendición de Cuentas (RC) y Cuenta Pública (CP), además de definir ambos términos. También, se hará referencia a lo que se ha escrito acerca de las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) y la función fiscalizadora, así como la evaluación del desempeño institucional.

Revisión conceptual de la Rendición de cuentas (RC)

La Rendición de Cuentas (RC) es la obligación de toda persona a la que le es conferida una responsabilidad, de dar cuenta del encargo recibido, haciendo un descargo que puede ser satisfactorio o insatisfactorio, debiendo provocar en el primer caso reconocimiento o efectos favorables, y en el segundo caso desaprobación o consecuencias negativas (Bolaños, 2010:110).

Schedler, considera que la rendición de cuentas puede ser de dos tipos, horizontal y vertical, la primera se refiere a las relaciones de control entre las agencias gubernamentales, mientras que la segunda, se refiere a la posibilidad del control de la sociedad hacia el Estado (Schedler, 2004).

Por lo que se destaca que la RC es un obligación y responsabilidad de los funcionarios públicos que abarca las formas de prevenir y corregir el abuso de poder político sujetándolo a la posibilidad de ser sancionado y ejercerlo de manera transparente.

Antecedentes

La RC nace con la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, adoptada en Francia del 26 de agosto de 1789, la cual establecía en el artículo 14: “Todos los ciudadanos tienen el derecho de verificar por sí mismos, por sus representantes la necesidad de la contribución pública, de aceptarla libremente, de vigilar su empleo, y de determinar la cuota, la base, la recaudación y la duración” (Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, 1789).

Se entiende la RC como aquel deber jurídicamente regulado de gobernantes y funcionarios públicos consistente en la obligación de informar y/o estar dispuestos a explicar los distintos aspectos involucrados en su gestión de los asuntos que interesan a todos, con la consiguiente posibilidad de responsabilización múltiple que de ello derive (Bolaños, 2010).

En la cultura anglo el punto de partida de la conceptualización surge del término *accountability* aquí es el funcionario público, a quien se impone el deber de rendir cuentas y debiéndolo hacer ante un organismo de control, al Congreso o a la sociedad misma (Bolaños, 2010).

Por el contrario, en la cultura de América Latina hay un cambio de perspectiva, en tanto a la noción RC, ésta tradicionalmente se ha asociado a la potestad o competencia de un órgano de control, ejercida en el ámbito de sus competencias (Bolaños, 2010).

Esto implica un reto muy importante para el sistema de RC en la región, ya que debe reforzarse el sentido de responsabilidad del funcionario acerca del significado, alcances y exigencias concretas derivadas del cumplimiento tradicionalmente pobre y poco claro de este deber, así como las condiciones facilitadoras que lo hagan material, efectiva y jurídicamente posible (Bolaños, 2010).

En ese sentido se vuelve importante el papel de los órganos públicos de control el Congreso, las Entidades de Fiscalización Superior –en adelante EFS–, y los Tribunales de

Justicia, para favorecer a los ciudadanos, así como también es necesario que el quehacer de estos órganos no sea visto en forma aislada unos de los otros, sino complementaria, combinada y articulada en un sistema integrado de RC, que debe operar con más amplia apertura informativa y transparencia hacia la ciudadanía y los medios de comunicación social (Bolaños, 2010).

¿Dónde se origina la RC, cómo deber?

La obligación de RC nace de dos fuentes: una normativa u externamente impuesta, ya sea por la Constitución, las leyes y los reglamentos; y otra como deber autoimpuesto, el cual surge como respuesta al propio convencimiento, predisposición o sentido de responsabilidad del político o funcionario público (Bolaños, 2010).

¿Quiénes piden cuentas y quiénes deben dar cuentas?

Guillermo O Donnell señala que la RC a que están sometidas las autoridades y funcionarios públicos se puede dividir en dos categorías: la RC vertical y la RC horizontal, en donde la primera hace referencia a la ejercida por el pueblo, como soberano; mientras que la segunda es aquella ejercida por distintos órganos públicos, como Congreso, las EFS, los Tribunales de Justicia, entre otros (O Donnell, 1998).

Por su parte la Red por la Rendición de Cuentas (RRC) ha establecido la necesidad de que existan actores de la misma (el que las rinde, el que las exige y el ciudadano como sujeto principal) y cuentas (información) vinculados por cuatro verbos rectores de sus relaciones: informar, explicar, justificar e incidir. Además, ha fundado su diagnóstico en la fragmentación actual de la rendición de cuentas en México en seis de sus expresiones evidentes: conceptual, institucional, de sistemas de gestión, normativa, social y política (Figueroa, 2013:5).

¿Qué tipos de controles hay y quiénes los ejercen en una democracia?

El Centro Latinoamericano para el Desarrollo (CLAD, 2000) realiza una distinción entre los controles clásicos y los controles novedosos.

Los controles clásicos se dividen en: control parlamentario ejercido por el Congreso, y en el control de procedimientos, ejercido por las EFS, los tribunales de justicia, las auditorías internas y las auditorías externas, enfocados al control de la legalidad de los procedimientos, sean o no financiero-contables.

Los controles no clásicos o novedosos son de dos tipos: el control por resultados y el control por competencia administrada.

A partir de esos dos presupuestos es posible contar con las condiciones fácticas para una buena gestión y control interno, en la que se ejecuten y apliquen los fondos públicos en forma adecuada en la satisfacción de las necesidades colectivas y el bien común, permitiéndose de una manera racional la posterior evaluación, el control externo –de la EFS, los tribunales de justicia, el del Congreso, entre otros- y la responsabilización de los gestores públicos que corresponda (Bolaños, 2010).

¿Sobre qué aspectos y cómo se rinde cuentas?

La obligación de rendir cuentas tiene los siguientes requerimientos (CGR, 1998):

- Es necesario para RC contar con una estructura que garantice la buena marcha de las operaciones y el logro de los objetivos, así como la obtención de información veraz y confiable.
- Establecimiento de un sistema que defina los métodos y formas de hacerlo, Demostrar que se han empleado los recursos con la debida consideración a la economía, eficiencia y eficacia, logro de resultados y valor agregado, de forma que se justifiquen los actos o acciones realizados, sin que quede duda de que fueron correctos y apropiados.
- Que los actos o acciones de los funcionarios públicos sean efectuados según el ordenamiento jurídico y juicio prudente, bajo la exclusiva responsabilidad de quien los ejecute, lo que debe ser debidamente documentado y sujeto a una revisión en forma independiente, profesional y apolítica, así también al informe público de sus resultados y en los casos en que se demuestre que se han cometido deliberadamente errores, tomar oportunamente las acciones correctivas que se ameriten.

De lo anteriormente expuesto se destaca que la RC debe ser un instrumento que favorezca a la ciudadanía y que el impacto de sus resultados debe ser valor agregado, ya que deben hacerse públicos el informe de sus resultados, sobre todo en aquellos en los cuales se han cometido errores, para tomar oportunamente acciones correctivas y de esta forma hacer uso de los productos obtenidos de los procesos de fiscalización, lo opuesto a ello, generaría versiones débiles de RC.

Entidades de Fiscalización Superior

Las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) son engranajes cruciales del sistema de controles horizontales orientados a fiscalizar la legalidad de los comportamientos de funcionarios y agencias públicas. A diferencia de otros tipos de controles intraestatales que forman parte del sistema de división de poderes y de pesos y contrapesos, las EFS están organizadas exclusivamente alrededor de una lógica procedimental. Guillermo O'Donnell (2003) distingue entre instituciones de *balance* y *asignadas*. Las primeras hacen referencia al principio de división de poderes y de pesos y contrapesos. Las segundas, en cambio, refieren a una función más específica de fiscalización de agencias estatales y de provisión de información sobre otras agencias y actores estatales. Su responsabilidad formal es la de fiscalizar y eventualmente sancionar a funcionarios públicos y burocracias estatales que no se ajustan a los procedimientos legales y reglas administrativas estipuladas.

La función de las EFS es la de prevenir, desalentar, detectar, y/o sancionar acciones reñidas con la legalidad o el debido proceso por parte de funcionarios públicos (Peruzzotti, 2008).

Las agencias asignadas representan un necesario complemento al principio de división de poderes y al mecanismo de pesos y contrapesos. Muchas de ellas fueron creadas a fin de subsanar lo que se consideraba como deficiencias o baches que las instituciones de balance no lograban cubrir adecuadamente. Se distinguen de las de balance en dos aspectos:

a) están funcionalmente especializadas en la rendición de cuentas y por lo tanto la ejercen de forma continua. El objetivo de las EFS como institución es el evitar potenciales actos de corrupción o transgresiones de procedimiento. Las EFS son los garantes de que los

funcionarios y la burocracia estatal se atengan a las disposiciones legales y administrativas vigentes. En este aspecto, cumplen un papel central de verificación a fin de determinar que las agencias estatales cumplen de manera efectiva con los procedimientos administrativos y legales establecidos. A diferencia de las agencias de balance, este tipo de organismos esta funcionalmente especializado en tareas de fiscalización y su éxito se mide en relación a su capacidad de desalentar acciones inapropiadas o ilegales por parte de funcionarios públicos y de detectar irregularidades cuando éstas ocurren. Algunas agencias, como ser las Auditorías, realizan un patrullaje metódico y detallado a fin de determinar si los presupuestos públicos cumplen con las formalidades que impone la ley. Otras agencias, en cambio, como las Defensorías, se activan a partir de una denuncia concreta que enciende una alarma de incendio que pone el foco de atención en un comportamiento o decisión estatal específico.

Las actividades de fiscalización de las EFS pueden estar acompañadas de poder de sanción formal o no. En este último caso, la agencia de control puede fiscalizar y en caso de determinar si ha habido algún tipo de acción impropia por parte de funcionarios públicos, remitir el caso a la autoridad correspondiente para que imponga sanciones. Es decir, el accionar de la EFS obliga a la activación de otros agentes estatales con capacidad de sanción. Un ejemplo de este tipo de agencia lo representan las defensorías del pueblo. En el primer caso, en cambio, el agente fiscalizador acompaña su autoridad de monitoreo con la capacidad formal de imponer sanciones legales o administrativas.

b) su accionar se basa en criterios profesionales y técnicos. La profesionalización y las capacidades técnicas de sus miembros juegan, por tanto, un papel determinante en establecer la credibilidad de las mismas y en asegurar su buen funcionamiento. Asimismo, su carácter apolítica permite restarle dramatismo a sus decisiones, y por ende evitar la generación de costosos conflictos políticos. Es por esto que el imperativo de profesionalización y de actualización técnica está siempre presente en este tipo de instituciones. En cierta manera, la legitimidad y eficiencia de las mismas se garantiza a través del establecimiento de concursos idóneos y de una carrera meritocrática de manera de asegurar su autonomía e independencia con respecto a los poderes políticos de turno.

El fortalecimiento de la autonomía y el profesionalismo es un objetivo central de toda EFS. En este aspecto es fundamental establecer: (Peruzzotti, 2008).

1. Procedimientos adecuados de designación basados en el mérito y las cualidades técnicas y morales de los funcionarios.
2. Salarios adecuados al rango y competencia profesional de los funcionarios.
3. Criterios objetivos para la evaluación, promoción o remoción de los funcionarios de dichas agencias.

La RC no puede ser analizada en términos de agencias aisladas sino que depende de una cadena compleja de instituciones que debería operar de manera convergente y coordinada. Los distintos tipos de agencia de control horizontales deberían funcionar complementaria y cooperativamente. El análisis del estado de la rendición de cuentas en cada caso nacional deberá tomar como punto de partida una perspectiva relacional sobre el control donde el

tema de las interrelaciones entre diversas agencias y mecanismos aparece como un aspecto central para el buen funcionamiento del sistema de control intraestatal u horizontal. (O'Donnell 2003).

Rara vez la RC horizontal descansa exclusivamente en el accionar solitario de un funcionario o agencia: la efectividad de dichos controles depende de la articulación y sinergias que se establezcan entre un entramado diverso de agencias fiscalizadoras. Este punto es importante, pues no solo importa el grado de profesionalización e independencia que presente determinada agencia sino también las características institucionales de los otros agentes de la red de controladores en la cual dicha agencia está inmersa: si la red horizontal no está fuertemente estructurada, o si las relaciones entre agencias están signadas por la desconfianza o competencia, o por la lealtad de ciertos puntos de la cadena hacia el ejecutivo, la totalidad del sistema horizontal de controles se resiente. Si, por cualesquiera sean las razones, la red se quiebra en determinado punto, se ejecutarán formas inadecuadas de control horizontal, donde por ejemplo las agencias de monitoreo funcionaron eficientemente detectando determinadas irregularidades pero sin embargo las mismas quedan exentas de sanciones debido a la incapacidad o falta de voluntad institucional de los agentes responsables de aplicarlas. Las EFS no son islas que pueden funcionar de manera autónoma sino que son una parte integral de una red más amplia de instituciones públicas de rendición de cuentas. En este aspecto, sería importante realizar una tarea de evaluación de las características específicas que presenta cada red nacional horizontal a fin de determinar hasta qué punto determinada estructura provee incentivos o no para la cooperación entre agencias. (Peruzzotti, 2008).

Es crucial por tanto analizar los diversos puntos de contacto e interacción de la cadena de agencias que integran un circuito de rendición de cuentas a fin de determinar si la misma está basada en comunicaciones e interacciones fluidas y productivas o si se detectan ciertos cortocircuitos en la comunicación en determinados puntos de la cadena que afectan la potencial efectividad de todo el sistema de rendición de cuentas horizontal. Volviendo a la distinción que hicieramos anteriormente, puede que el papel fiscalizador de ciertas agencias sea cumplido eficientemente por determinado actor de la cadena, obligando a la provisión de información acerca del desempeño de la burocracia estatal bajo supervisión pero que luego la instancia encargada de aplicar sanciones o de iniciar procedimientos legales o administrativos se muestre reticente a aplicarlos o demore por incapacidad o ineficiencia la resolución del caso. Independientemente de la celeridad o profesionalidad que haya demostrado determinada agencia, si el resto de los puntos de la cadena no están a la altura de las circunstancias afectan la credibilidad y legitimidad del sistema horizontal de agencias en su conjunto, generando versiones débiles de accountability en tanto answerability sin su correspondiente sanción. Es por lo tanto imprescindible trabajar en el mejoramiento de los procesos de comunicación e interacción entre los diversos actores que integran el sistema horizontal de controles.

En síntesis, una evaluación adecuada acerca del funcionamiento presente de las EFS no deberá tener en cuenta tres dimensiones:

- a) En primer lugar, un análisis del modelo de gestión de la institución y del grado de profesionalización y de actualización alcanzado por cada agencia.
- b) En segundo lugar, su interrelación con otras agencias horizontales, es decir, cómo se inserta en una red más amplia de rendición de cuentas y que nudos críticos se le presentan a dicha red que evitan su normal funcionamiento.
- c) En tercer lugar, la relación e interacción de las EFS con otros actores que si bien no son parte constitutiva de la red de mecanismos horizontales de control, no pueden ser soslayados de un análisis comprensivo sobre el estado de rendición de cuentas en cada país. En particular, es importante analizar las vinculaciones que se establecen entre las EFS y actores de la sociedad civil que promueven una agenda de mejoramiento de la calidad institucional de los mecanismos de rendición de cuentas (Peruzzotti, 2008).

Evaluación del Desempeño Institucional

Es importante precisar las nociones de instituciones. Desde un punto de vista clásico, se refieren a las reglas formales que se desprenden de las Constituciones políticas o de las leyes (Arellano, 2013).

Las instituciones son consideradas como la materia prima y la evidencia con la cual la ciencia política, el derecho constitucional y la administración pública estudian y analizan la realidad y al mismo tiempo se interceptan, de ahí que se consideren metafóricamente como un complejo arquitectónico que permite visualizar la realidad central en dichas disciplinas. La arquitectura institucional es por lo tanto el proceso lógico y analítico de proyectar estructuras estatales; y las trazas, diseños y dispositivos institucionales que deriven en un sistema de organización que dé cuenta por igual a situaciones políticas y sociales específicas (Arellano, 2013).

La evaluación, conceptualmente se inserta dentro del desempeño institucional. Evaluar el desempeño institucional nos lleva a hacer uso de instrumentos dependiendo del alcance, cobertura o temática deseada, los recursos y tiempo disponibles, no obstante las herramientas más comúnmente usadas son los indicadores de desempeño y las evaluaciones (Gobierno del Estado de Sonora, 2011).

El Departamento Nacional de Planeación de Colombia (2005) en su Metodología para la medición y análisis del desempeño municipal propone los siguientes componentes

1. Eficacia

Mide el desempeño de la entidad para cumplir con las metas propuestas en los planes de desarrollo, se entiende como el grado de consecución de los objetivos y las metas; entre mayor sea el grado de cumplimiento en las metas trazadas, mayor será el nivel de eficacia obtenido.

Al concentrarse en el cumplimiento de las metas programadas, la eficacia hace referencia únicamente a la obtención de los resultados y productos.

También es importante considerar que la eficacia es un concepto relativo a lo propuesto, es decir a las metas, y no a lo deseable.

2. Eficiencia

La eficiencia evalúa la capacidad que tiene una entidad territorial para maximizar el nivel de producto con los insumos disponibles o para minimizar los insumos para un nivel de producto en los sectores básicos de la gestión local como educación, salud, agua potable, entre otros.

3. Gestión

El análisis de gestión permite determinar la capacidad administrativa; el desempeño financiero de la entidad para dar soporte a sus competencias, a la ejecución de los programas y proyectos y a los demás planes estratégicos.

4. Entorno

El entorno busca determinar qué factores de índole político, de orden público o sociodemográficos tienen mayor incidencia en los resultados obtenidos.

IV METODOLOGÍA

Para analizar el desempeño institucional del órgano fiscalizador en la rendición de cuentas de Oaxaca, México, la investigación considera cuatro dimensiones: estructura, funcionamiento, productos e impacto. El análisis parte de la revisión que se hace a los textos de las tres leyes que han estado vigentes y han regido los procesos de fiscalización en el estado: Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado de Oaxaca (vigente de 23 de agosto de 1995 a 22 de abril de 2008), Ley de Fiscalización Superior del Estado de Oaxaca (vigente de 23 de abril de 2008 al 31 de julio de 2013) y la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Oaxaca (vigente de 1 de agosto de 2013, y su última reforma de 24 de marzo de 2014), así como de la revisión a los informes que ha presentado el órgano fiscalizador.

El análisis se basa en la metodología propuesta por Ackerman, 2007 en su texto Organismos Autónomos y democracia. El caso de México.

1. *Estructura del organismo.* Mediante la cual se pretende medir la fortaleza institucional, involucra estructuración de las *relaciones internas* de “agente principal”, así como las *relaciones externas* entre organismos e instituciones gubernamentales.

Estructura interna:

- a. ¿En qué medida las líneas de autoridad y las relaciones de rendición de cuentas dentro del organismo se encuentran unificadas, definidas de forma clara y operando de manera eficiente?
- b. ¿Está claro quién debería seguir las órdenes de quién y quién es responsable de qué?

Estructura externa:

- a) El grado de autonomía que tiene un organismo respecto de influencias externas que pueden corromper sus operaciones
- b) El alcance de sus atribuciones legales para obligar a otros organismos a cooperar con sus investigaciones, funcionamiento y sanciones.

2. *Funcionamiento*. Tiene que ver con la eficiencia y flexibilidad de los procedimientos administrativos formales e informales.

a) ¿Qué tan eficiente es en los hechos la supervisión de los subordinados por parte de sus superiores? ¿Existen problemas endémicos del agente principal?

b) ¿En qué medida el organismo se encuentra “capturado” por intereses ajenos? ¿Los servidores públicos responden sistemáticamente a los intereses de los actores externos en lugar de responder a sus superiores burocráticos?

3. *Productos identificables*

a) ¿Cuántos productos genera el organismo?

b) ¿Con qué frecuencia se producen?

c) ¿En qué momento son producidos?

d) ¿Cuál es la naturaleza de los productos que genera?

4. *Impacto*. Discusión acerca de la forma en que el organismo podría tener o no un impacto en el mundo exterior.

a). ¿Cómo y cuándo la sociedad se ve afectada de forma positiva o negativa como resultado del funcionamiento del organismo?

V. RESULTADOS

Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado de Oaxaca (LOCMH) Vigente de 23 de agosto de 1995 a 22 de abril de 2008	
Estructura	<p>En relación a la estructura y organización la LOCMH preveía que estaba a cargo de un Contador Mayor de Hacienda, quien debía ser nombrado por el Congreso del Estado de Oaxaca. Además, señalaba que el número de empleados de confianza y de base que debían integrar el organismo de fiscalización, debía ser autorizado por el Poder Legislativo. (artículo 5)</p> <p>El texto de la ley también prevé los requisitos básicos para ser Contador Mayor de Hacienda, tales como; ser ciudadanos mexicanos, con derechos políticos y civiles, poseer título de licenciatura o especialización en materia afín, acreditar honradez, no desempeñar puestos de elección popular, durante el desempeño de su encargo no prestar servicios profesionales a entidades de la Administración Pública Federal, Estatal ni municipal. (artículo 7)</p> <p>Solo se aprecia que existía un titular al frente del órgano, sin describir las características y/o nombres de las áreas administrativas, para lo cual hay que revisar su Reglamento Interno.</p> <p>Para conocer la fortaleza institucional que involucra la estructuración de las relaciones internas de “agente principal” y las relaciones externas entre organismos e instituciones gubernamentales.</p>

	<p>Estructura interna:</p> <p>c. ¿En qué medida las líneas de autoridad y las relaciones de rendición de cuentas dentro del organismo se encuentran unificadas, definidas de forma clara y operando de manera eficiente? <i>De la revisión del texto de la LOCMH no se precisan las relaciones de autoridad de forma clara y unificada, lo que impide llevar a cabo la función de fiscalización de manera eficiente.</i></p> <p>d. ¿Está claro quién debería seguir las órdenes de quién y quién es responsable de qué? Al no estar bien definidas las relaciones de autoridad en la rendición de cuentas no se identifican quién debe recibir órdenes de quién y quién es responsable de qué.</p> <p>Estructura externa:</p> <p>c) En relación a la autonomía que tiene el organismo respecto de influencias externas que pueden corromper sus operaciones, de la revisión del texto de la LOCMH se desprende que no se aprecia autonomía y por el contrario, hay una completa dependencia del H. Congreso del Estado, tal como lo señala el texto del artículo 4 de la LOCMH.</p> <p>b). No se identifica la existencia del alcance de sus atribuciones legales para obligar a otros organismos a cooperar con sus investigaciones, funcionamiento y sanciones.</p>
Funcionamiento	<p>Para identificar aspectos relacionados con le funcionamiento, se desprende del texto aspectos relacionados con sus atribuciones del órgano fiscalizador, la LOCMH contemplaba: examinar la cuenta de la hacienda pública estatal y municipal, verificando que sus operaciones se hicieran con apego a las leyes. Verificar el ejercicio de los presupuestos conforme a los programas aprobados. Emitir a la comisión de vigilancia del Congreso del Estado, el informe de examen y verificación de la cuenta pública estatal y municipal, debiendo señalar las irregularidades. Verificar los estados financieros que debían entregar mensualmente los sujetos fiscalizables. Fiscalizar subsidios. Ordenar visitas e inspecciones, practicar auditorías, solicitar informes y revisar libros, entre otras, con la finalidad de comprobar si la recaudación de los ingresos, las inversiones y gastos se hicieron eficientemente. También podía a la Secretaría de Finanzas la retención de recursos financieros a los órganos de la Administración Pública cuando hubiera un manejo irresponsable de su hacienda. (artículo 6)</p> <p>El texto resulta ambiguo , al no especificar o describir a detalle a qué se refería cuando señala la expresión manejo irresponsable de la hacienda. De la revisión del texto de la LOCMH se identifica que la eficiencia y flexibilidad de los procedimientos administrativos formales e</p>

	informales puede verse “capturado” por intereses ajenos, ya que el órgano fiscalizador depende del H. Congreso del Estado, no cuenta con autonomía y en la conformación de la LIX Legislatura del Estado (2004-2007), del total de 42 diputados 23 pertenecían al partido en el poder (Partido Revolucionario Institucional), lo que podía prestarse a que los servidores públicos respondieran a intereses externos en lugar de sus superiores burocráticos.
Productos	Derivado del texto que señala las atribuciones de la contaduría Mayor de Hacienda, en el artículo 6 fracciones I, III y IV, recibir la Cuenta de la Hacienda Pública Estatal y la de la Hacienda Pública Municipal, el informe de examen y verificación de dichas cuentas y los Estados financieros que mensualmente debían entregar a la Contaduría Mayor de Hacienda las entidades de la Administración Pública Estatal, los ayuntamientos e instituciones públicas y privadas que administren recursos financieros o cualquier otro recurso proveniente del Gobierno del Estado o de cualquier otra fuente de financiamiento que afecte o modifique el erario y el patrimonio público. Como productos que genera, derivado del texto del artículo 8 fracciones VIII y IX se identifican el finiquito anual de la Cuenta, previo dictamen que presente a la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda y apruebe, en su caso, el Congreso del Estado y el pliego de observaciones derivado de la verificación de los estados financieros. No identifican con qué frecuencia, salvo el finiquito anual.
Impacto	De la revisión del texto de la LOCMH no se puede identificar que haya impacto acerca de la forma en que el organismo podría tener o no una relación en el mundo exterior. De acuerdo a la solicitud de información pública al H. Congreso del Estado, sus archivos no cuentan con información disponible que nos permita conocer más allá de la actuación de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Cuadro 1 Fuente: Elaboración propia

Ley de Fiscalización Superior del Estado de Oaxaca (LFSO) Vigente de 23 de abril de 2008 al 31 de julio de 2013	
Estructura	En relación a la organización la LFSO señala que la Auditoría Superior del Estado de Oaxaca estará al frente de un Auditor Superior, electo por voto de las dos terceras partes de los miembros del Congreso del Estado, con una duración de siete años en su encargo, y la posibilidad de ser removido incumplimiento de la ley. De igual forma serán electos dos Sub-Audidores Superiores (uno de fiscalización y otro de planeación y normatividad técnica). Las unidades de asuntos jurídicos y de administración también forman parte de la organización. En sentido amplio, las disposiciones señaladas en la LFSO vinieron a renovar los procesos de elección y constitución de un renovado órgano de fiscalización en el Estado de Oaxaca. De la revisión del texto de la LFSO se observa en su estructura interna que las relaciones de rendición de cuentas se encuentran mejor definidas y señala quien debe seguir las órdenes, así como las responsabilidades, respecto a la estructura externa existe autonomía presupuestal, técnica y de gestión, tal como lo señala el texto de su artículo 6.
Funcionamiento	La eficiencia y flexibilidad de los procedimientos administrativos formales e informales y en que medida el órgano fiscalizador se encuentra “capturado” por intereses ajenos, se aprecia que ya no existe dependencia plena con el H. Congreso del Estado, el órgano fiscalizador cuenta con cierta autonomía, sin embargo, sigue rindiendo informes al éste y para la LX Legislatura (2007-2010) sigue teniendo mayoría del partido el poder (PRI).
Productos	El artículo 31 de la LFSO señala las facultades y atribuciones del órgano fiscalizador, del texto se desprende que los productos que genera son: informes y dictámenes de las auditorías por ellos practicadas a las entidades fiscalizables recomendaciones al desempeño para mejorar los resultados, la eficiencia, eficacia y economía de las acciones de gobierno, a fin de elevarla calidad del desempeño gubernamental, informes de Auditoría derivadas de sus facultades de revisión y fiscalización; convenios en general con la Auditoría Superior de la Federación, entidades de fiscalización superior homologas y las entidades fiscalizables, organismos nacionales e internacionales, la Secretaría de Finanzas del Gobierno del estado, estudios e investigaciones relacionadas con la materia y publicarlos; expedir los Manuales Internos. No se especifican la frecuencia con que se producen, en que momento son producidos ni su naturaleza.
Impacto	En el texto de la LFSO no se señala la relación o impacto de los productos identificables con la sociedad o el exterior. Derivado de la solicitud de información pública hecha al H. Congreso del Estado no se encontraron resultados en sus archivos de la actuación del órgano fiscalizador.
Estructura	El artículo 58 de la LFSpO señala que la Auditoría Superior del Estado de Oaxaca estará integrada de la siguiente forma: I. Auditor Superior del Estado;

	<p>II. Subauditor Superior del Estado a cargo de la Fiscalización; III. Subauditor Superior del Estado a cargo de la Planeación y Normatividad Técnica IV. Unidad de Asuntos Jurídicos; y V. Unidad de Administración.</p> <p>Contando además con Direcciones, Jefaturas de Unidad, Jefaturas de Departamento, Supervisores y demás servidores públicos que al efecto señale su Reglamento, de conformidad con el presupuesto autorizado.</p> <p>El texto del artículo 59 señala que al frente de la Auditoría habrá un Auditor Superior, electo por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso. Durará en su encargo siete años pudiendo ser nombrado nuevamente por una sola vez. Podrá ser removido, exclusivamente, por las causas graves que la ley señale, con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Séptimo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. En los mismos términos serán electos los Subauditores Superiores.</p> <p>Se observa un órgano fiscalizador fortalecido en sus relaciones internas y externas, ya que existe autonomía (aún no plena), las líneas de autoridad y las relaciones de rendición de cuentas dentro del organismo se encuentran unificadas, definidas de forma clara, está claro quien sigue las órdenes de quien y las responsabilidades.</p>
Funcionamiento	<p>En relación a la eficiencia y flexibilidad de los procedimientos administrativos formales e informales, se observa que del texto de la LFSpO éstos pueden ya no estar “capturados” por intereses ajenos, y que se encuentran mejor definidas las atribuciones y funciones del órgano fiscalizador y durante el periodo de vigencia de esta ley se presentan momentos de alternancia en el gobierno estatal y como consecuencia en el H. Congreso del Estado. Tras casi 70 años de mantenerse en el poder el partido gobernó el Estado y que representaba mayoría en el Congreso, la conformación de éste en la LXI (2010-2013), se observa pluralidad partidista, de los 42 diputados el PRI ya no representa mayoría, con sólo 17.</p>
Productos	<p>Podemos desprender del artículo 31 de la LFSpO los siguientes: Lineamientos técnicos y criterios para la práctica de auditorías y su seguimiento, investigaciones, encuestas, métodos y sistemas necesarios para la revisión y fiscalización de las Cuentas Públicas, recomendaciones al desempeño para mejorar los resultados, la eficiencia, eficacia y economía de las acciones de gobierno, a fin de elevar la calidad del desempeño gubernamental, Informes de Auditoría derivadas de sus facultades de revisión y fiscalización, Multas a las entidades fiscalizables, personas físicas o morales, públicas o privadas, convenios en general, estudios e investigaciones relacionados con la materia de su competencia, Manuales Internos para la tramitación de</p>

	los expedientes y documentos de cada una de las áreas administrativas que conforman a la Auditoría. No se señala con qué frecuencia se producen, en qué momento deben ser producidos y la naturaleza de éstos.
Impacto	De la revisión de texto de la LFSpO, la fracción XXXIV señala la obligación de publicar lo estudios y las investigaciones que el órgano fiscalizador realice, lo que puede tener un impacto con la sociedad. Sin embargo, de la revisión a la página web del órgano fiscalizador, constatamos que hay publicación parcial e incompleta de la información. Lo anterior se sustenta con el informe del Instituto Mexicano para la Competitividad A.C., (2013) derivado del trabajo realizado a las <i>Auditorías Superiores Locales en México: evaluación de su normatividad, prácticas y transparencia</i> .

Cuadro 2 Fuente: Elaboración propia

Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Oaxaca ((LFSpO) Vigente desde 1 de agosto de 2013, a la fecha	
Estructura	<p>El artículo 58 de la LFSpO señala que la Auditoría Superior del Estado de Oaxaca estará integrada de la siguiente forma:</p> <p>I. Auditor Superior del Estado; II. Subauditor Superior del Estado a cargo de la Fiscalización; III. Subauditor Superior del Estado a cargo de la Planeación y Normatividad Técnica IV. Unidad de Asuntos Jurídicos; y V. Unidad de Administración.</p> <p>Contando además con Direcciones, Jefaturas de Unidad, Jefaturas de Departamento, Supervisores y demás servidores públicos que al efecto señale su Reglamento, de conformidad con el presupuesto autorizado.</p> <p>El texto del artículo 59 señala que al frente de la Auditoría habrá un Auditor Superior, electo por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso. Durará en su encargo siete años pudiendo ser nombrado nuevamente por una sola vez. Podrá ser removido, exclusivamente, por las causas graves que la ley señale, con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Séptimo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. En los mismos términos serán electos los Subauditores Superiores. Se observa un órgano fiscalizador fortalecido en sus relaciones internas y externas, ya que existe autonomía (aún no plena), las líneas de autoridad y las relaciones de rendición de cuentas dentro del organismo se encuentran unificadas, definidas de forma clara, está claro quien sigue las órdenes de quien y las responsabilidades.</p>
Funcionamiento	<p>En relación a la eficiencia y flexibilidad de los procedimientos administrativos formales e informales, se observa que del texto de la LFSpO éstos pueden ya no estar “capturados” por intereses ajenos, y que se encuentran mejor definidas las atribuciones y funciones del órgano fiscalizador y durante el periodo de vigencia de esta ley se presentan momentos de alternancia en el gobierno estatal y como consecuencia en el H. Congreso del Estado. Tras casi 70 años de mantenerse en el poder el partido gobernó el Estado y que representaba mayoría en el Congreso, la conformación de éste en la LXI (2010-2013), se observa pluralidad partidista, de los 42 diputados el PRI ya no representa mayoría, con sólo 17.</p>
Productos	<p>Podemos desprender del artículo 31 de la LFSpO los siguientes:</p> <p>Lineamientos técnicos y criterios para la práctica de auditorías y su seguimiento, investigaciones, encuestas, métodos y sistemas necesarios para la revisión y fiscalización de las Cuentas Públicas, recomendaciones al desempeño para mejorar los resultados, la eficiencia, eficacia y economía de las acciones de gobierno, a fin de elevar la calidad del desempeño gubernamental, Informes de Auditoría derivadas de sus facultades de revisión y fiscalización, Multas a las entidades fiscalizables, personas físicas o morales, públicas o privadas,</p>

	convenios en general, estudios e investigaciones relacionados con la materia de su competencia, Manuales Internos para la tramitación de los expedientes y documentos de cada una de las áreas administrativas que conforman a la Auditoría. No se señala con qué frecuencia se producen, en qué momento deben ser producidos y la naturaleza de éstos.
Impacto	De la revisión de texto de la LFSpO, la fracción XXXIV señala la obligación de publicar lo estudios y las investigaciones que el órgano fiscalizador realice, lo que puede tener un impacto con la sociedad. Sin embargo, de la revisión a la página web del órgano fiscalizador, constatamos que hay publicación parcial e incompleta de la información. Lo anterior se sustenta con el informe del Instituto Mexicano para la Competitividad A.C., (2013) derivado del trabajo realizado a las <i>Auditorías Superiores Locales en México: evaluación de su normatividad, prácticas y transparencia</i> .

Cuadro 3. Fuente: Elaboración propia

VI. REFERENCIAS

Ackerman, J. (2007). *Organismos autónomos y democracia. El caso de México*. Siglo XXI editores. UNAM-IIIJ. México.

Arellano, A. (2013). *La Gestión Metropolitana. Casos y experiencias de diseño institucional*. UNAM-IIIJ-El Colegio de Jalisco. México.

Auditoría Superior de la Federación (2009). *Fiscalización Superior en México Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Ley Reglamentaria 185 Aniversario*.

Consultado el 15 de mayo de 2015 en

http://www.asf.gob.mx/uploads/61_publicaciones_tecnicas/185_aniv.pdf

Bolaños, J. (2010). *Bases conceptuales de la rendición de cuentas y el rol de las entidades de fiscalización superior*. Revista Nacional de Administración.

Consultado el 17 de mayo de 2015 en

http://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBwQFjAA&url=http%3A%2F%2Finvestiga.uned.ac.cr%2Frevistas%2Findex.php%2Frna%2Farticle%2Fdownload%2F288%2F149&ei=ixaZU8baKciI8gGluIGoAg&usg=AFQjCNHVLWWF9Hi4f0VH_77RVteo_DNdKg&bvm=bv.68911936,d.b2U

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2000) *La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*. Caracas, Venezuela.

Consultado el 18 de mayo de 2015

<http://old.clad.org/investigaciones/investigaciones-concluidas/la-responsabilizacion-en-la-nueva-gestion-publica>

Cejudo, G., (2009). *La Construcción de un Nuevo Régimen de Rendición de Cuentas en las Entidades Federativas*.

Consultado el 20 de mayo de 2015 en

http://rendiciondecuentas.org.mx/data/arch_public/Rc_12.pdf

Contraloría General de la República de Costa Rica (1998). *Seminario Taller La Rendición de Cuentas y sus sistemas fundamentales*. San José, Costa Rica.

Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano. (1789)

Consultado el 17 de mayo de 2015 en

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/30/pr/pr23.pdf>

Departamento Nacional de Planeación (2005). *Metodología para la medición y análisis del desempeño municipal*. Colombia.

Consultado el 17 de mayo de 2015 en

https://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DDTS/Gestion_Publica_Territorial/1aMetod_desem_mpal.pdf

Figuroa, A. (2013). *Rendición de cuentas hacendaria en México*. RDC-CIDE. México.

Consultado el 2 de junio de 2015 en

<http://rendiciondecuentas.org.mx/cuadernillo-rendicion-de-cuentas-hacendaria-en-mexico/>

Gobierno del Estado de Sonora (2011). *Evaluación del desempeño institucional*.

Consultado el 2 de junio en

https://www.google.com.mx/webhp?sourceid=chrome-instant&rlz=1C1KMZB_enMX511MX512&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=metodologia%20para%20evaluar%20el%20desempe%C3%B1o%20institucional%20en%20sonora

Gobierno del Estado de Oaxaca. Plan Estatal de Desarrollo de Oaxaca 2011-2016.

Consultado el 16 de mayo de 2015 en

<http://www.planestataldedesarrollo.oaxaca.gob.mx>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2012) *Perspectiva estadística Oaxaca*.

Consultado el 17 de mayo de 2015 en

http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/estd_perspect/dic_2012/oax/Pers-oax.pdf

Instituto Mexicano para la Competitividad A.C., (2013). *Auditorías Superiores Locales en México: evaluación de su normatividad, prácticas y transparencia*.

Consultado el 17 de mayo de 2015 en

http://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/auditorias_superiores_locales_en_mexico_evaluacion_de_su_normatividad_pract/

Kenney, C. D. (2003) "Horizontal Accountability: Concepts and Conflicts" en Mainwaring, S. y C. Welna, eds., *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford, Oxford University Press.

Consultado el 3 de junio de 2015 en

http://www.academia.edu/2462251/Democratic_Accountability_in_Latin_America_indispensable_para_el_estudio_de_la_region?login=aurea1978@hotmail.com&email_was_taken=true&login=aurea1978@hotmail.com&email_was_taken=true

Manjarrez, J., (2003). *Construcción democrática de la rendición de cuentas y la fiscalización en la administración pública en México; 1997-2001*. México, INAP.

Millan, H., Natal A., (2006). *La rendición de cuentas a la luz de la teoría-agente principal: un análisis de la democracia en México*. Colegio Mexiquense a. c.

Consultado el 17 de junio de 2015 en

http://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBoQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww2.cmq.edu.mx%2Flibreria%2Findex.php%3Foption%3Dcom_docman%26task%3Ddoc_download%26gid%3D133%26Itemid%3D&ei=FhSZU7n1HcWa8gG89YHACQ&usg=AFQjCNEphQWdt1_RjJSQzeoIdF75bKDFhA&bvm=bv.68911936,bs.1,d.b2U

O Donell, G. (1998). Accountability horizontal. Revista estudios políticos numero 19, cuarta época, septiembre-diciembre.

Consultado el 17 de junio de 2015 en

http://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&sqi=2&ved=0CCwQFjAC&url=http%3A%2F%2Frevistas.unam.mx%2Findex.php%2Frep%2Farticle%2Fdownload%2F37205%2F33789&ei=_xCjU_yoApGdqAb_soCoAg&usg=AFQjCNHjd9dT9eeTtyZhUcPeIT3qj_ZIMQ&bvm=bv.69411363,d.b2k

O'Donnell, G. (2003) Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust, en Scout Mainwaring y Christopher Welna, eds., *Democratic Accountability in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, capítulo 2.

Consultado el 17 de junio de 2015 en

http://www.academia.edu/2462251/Democratic_Accountability_in_Latin_America_indispensable_para_el_estudio_de_la_region?login=aurea1978@hotmail.com&email_was_taken=true&login=aurea1978@hotmail.com&email_was_taken=true

Peruzzotti, M. (2008) Marco conceptual de la Rendición de Cuentas. Argentina.

Consultado el 13 de junio de 2015 en

<http://ctrc.agn.gov.ar/sites/all/modules/ckeditor/ckfinder/userfilesfiles/PERUZZOTTI%20II.pdf>

Ugalde, L., (2002). *Rendición de Cuentas y Democracia. El Caso de México*. Instituto Federal Electoral, México.

Consultado el 13 de junio de 2015 en

http://www.ine.mx/docs/Internet/Biblioteca_Virtual_DECEYEC/deceyec_DECEYEC/Cuadernos_Divulgacion_DECEYEC/docs_estaticos/cuaderno21.pdf

Schedler, Andreas (2004), *¿Qué es la rendición de cuentas?*, núm. 3, México, IFAI, Cuadernos de Transparencia.

Consultado el 13 de junio de 2015 en

<http://etresa.com/bbzt-img/rendicion-de-cuentas.pdf>

Legislación

H. Congreso de la Unión. Cámara de Diputados.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma 7 de julio de 2014.

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Última reforma 18 de junio de 2010.

H. Congreso del Estado de Oaxaca.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. Última reforma 12 de abril de 2014.

Ley de Fiscalización Superior del Estado de Oaxaca. Vigente del 23 de abril de 2008 al 31 de julio de 2013.

Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Oaxaca. Vigente de 1 de agosto de 2013, y su última reforma de 24 de marzo de 2014.

Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado de Oaxaca. Vigente del 23 de agosto de 1995 a 22 de abril de 2008.

Hemerográficas

Agencia Oaxaqueña de Noticias (2010). *En Cuenta Pública no existe malversación ni desvío de recursos públicos dictaminó la ASE*. Consultado el 17 de junio de 2015 en

<http://www.oaxacain.com/noticias/2757-en-cuenta-publica-no-existe-malversacion-ni-desvio-de-recursos-publicos-dictamino-la-ase.html>

Agencia Quadratin (2013). *Establece ASE bases para fiscalizar a 570 municipios de Oaxaca*. Consultado el 17 de junio de 2015 en : <http://oaxaca.quadratin.com.mx/Establece-ASE-bases-para-fiscalizar-570-municipios-de-Oaxaca/>

Agencia Quadratin (2010). Oaxaca, foco rojo en manejo de recursos públicos para comicios: PRD

Consultado el 17 de junio de 2015 en: <http://oaxaca.quadratin.com.mx/Oaxaca-foco-rojo-en-manejo-de-recursos-publicos-para-comicios-PRD/>

Rodríguez, O. (2014). *Congreso de Oaxaca y ASE inician auditorías a municipios y dependencias*. Consultado el 17 de junio de 2015 en

http://www.milenio.com/estados/auditoria-fiscalizacion-malos_manijos_0_253774836.html

Sfera política. *ASE incumple fiscalización en municipios: PAN Oaxaca*. Consultado el 17 de junio de 2015 en

<http://www.sferapolitica.com.mx/municipios/1519-ase-incumple-fiscalización-en-municipios-pan-oaxaca>

Tiempo en línea (2014). *Exigen proceso para 3 alcaldes*. Consultado el 17 de junio de 2015 en

<http://tiempoenlinea.com.mx/index.php/oaxaca/3420-exigen-proceso-para-3-alcaldes>