

EL DISEÑO INSTITUCIONAL DE LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

Santiago NIETO

I. Introducción	113
II. El estudio de los diseños institucionales	114
III. Evolución jurídica y fáctica de la Contaduría Mayor de Hacienda	119
1. La Contaduría Mayor de Hacienda de la Asam- blea de Representantes del Distrito Federal	119
2. La reforma de 1999	122
3. Las reformas de 2001 y 2004	125
IV. Los contadores mayores de Hacienda (1995-2002) .	127
1. Formación académica	130
2. Vinculación política	130
3. Desarrollo profesional	131
V. Problemas de diseño institucional	134
1. Problemas estructurales	136
2. Ámbito procedimental	144
3. Relaciones laborales	150
4. Problemas ideológicos	152
VI. La Comisión de Vigilancia	153
VII. La Contaduría Mayor de Hacienda bajo el frío prisma de los números	154
VIII. Conclusiones	159

EL DISEÑO INSTITUCIONAL DE LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

Santiago NIETO

I. INTRODUCCIÓN

La transparencia y la rendición de cuentas de los servidores públicos son dos características indispensables de los Estados democráticos. Para países que se encuentran sumergidos en procesos de transición democrática, como es el caso de México, puntualizar dichos temas resulta trascendental para comprender el avance del proceso democrático. A mayor transparencia en el ejercicio de los recursos públicos, mayor democratización del régimen.

En ese orden de ideas, las instituciones federales y locales encargadas de controlar el ejercicio público, ya sea de carácter interno (contralorías internas), interno del Ejecutivo (Secodam y contralorías generales de las entidades federativas), externas (despachos contables) o externo del Poder Legislativo (entidades superiores de fiscalización o contadurías mayores), pueden constituirse en los mecanismos idóneos, conjuntamente con la sociedad, para la transparencia de los actos del gobierno. Por tal motivo resulta indispensable la revisión profunda de los órganos fiscalizadores para comprobar si cumplen o no con su función.

En ese marco, el presente trabajo intenta determinar la viabilidad de las pautas de actividad organizativa de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a partir de su disección institucional. No se entra al debate sobre la pertinencia de uniformar en un solo órgano las facultades fisca-

lizadoras,¹ tampoco sobre la relación entre los órganos de control y la sociedad, situación que depende fundamentalmente de la adecuada tutela del derecho a la información, del mismo modo se omite el tema de la institución de tribunales de cuentas en el constitucionalismo mexicano. Todos estos importantes factores escapan a la idea de este trabajo que pretende solamente desentrañar los problemas de diseño institucional, formal e informal, dentro del órgano técnico del parlamento local de la Ciudad de México.

II. EL ESTUDIO DE LOS DISEÑOS INSTITUCIONALES

El estudio del diseño institucional de los órganos fiscalizadores nos remonta a la irrupción del nuevo institucionalismo. El concepto del neoinstitucionalismo es un término originario de la economía que poco a poco tomó carta de naturalización en la ciencia política y, finalmente, en el ámbito jurídico. Básicamente refiere la importancia de las instituciones en los procesos para modificar comportamientos individuales y sociales, esto es, señala que no sólo el poder político influye en la sociedad y no sólo la sociedad influye en las instituciones, sino también éstas moldean las preferencias individuales y colectivas. Desde una óptica de simple decisión racional, preferiremos las bondades de las instituciones democráticas a las dictaduras, por ejemplo. Lo anterior lleva a plantear que la teoría de la elección racional es limitada, no sólo por el horizonte hermenéutico de los operadores, sino por las propias instituciones,² que establecen márgenes al proceso racional.

¹ Al respecto la propuesta de Vázquez Alfaro, José Luis, *El control de la administración pública en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996, p. 309. En igual sentido Orzoco Henríquez, José de Jesús, "Facultades de control del legislativo sobre el Ejecutivo", *Problemas actuales del derecho constitucional, estudios en homenaje al doctor Jorge Carpizo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, pp. 291.

² Powell Walter y Dimaggio, Paul J., *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional, nuevas lecturas de política y gobierno*, México, FCE, 1999, p. 11 y ss.

El nuevo institucionalismo también nos brinda importantes pistas para rediseñar las instituciones públicas y con ello lograr un mayor grado de eficacia en su cometido. Además, su importancia es vital para entender el grado de democratización de una sociedad.³

El análisis del proceso evolutivo de una institución determina- da nos puede llevar a la conclusión de que existe la tendencia de eliminar las instituciones obsoletas o fallidas.⁴

Desde la historia de los órganos fiscalizadores, ¿por qué se transformó la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados en la entidad superior de fiscalización? Todo parece indicar que el modelo y los alcances de la citada Contaduría eran incompatibles con el proceso democrático mexicano. El modelo imperante de los órganos de control se había convertido en el instrumento mediante el cual el sistema buscaba su legitimación pública a partir de los excesos de corrupción en la administración pública. La Contraloría del Gobierno Federal respondía a esa lógica. La Contaduría Mayor de Hacienda, a pesar de su raigambre en el sistema jurídico mexicano por ser una institución

³ Douglass North es el pionero en los estudios del nuevo institucionalismo, *ibidem*, p. 10. North señala que las instituciones pueden promover el desarrollo económico atendiendo a los casos de operaciones de las propias instituciones. Cárdenas, Jaime, “Diseños constitucionales para la transición”, *Problemas actuales de derecho constitucional, estudios en homenaje del doctor Jorge Carpizo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, p. 84. Igualmente en *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996, capítulo primero. Por su parte, desde la filosofía política, la teoría de la justicia de John Rawls refiere el carácter prioritario de las instituciones para la construcción de las sociedades bien ordenadas. Rawls, John, *Teoría de la justicia*, México, FCE, 1997, específicamente la segunda parte; así como en *Liberalismo político*, FCE, 1996, capítulo tercero.

⁴ Romero, Jorge Javier, “Las instituciones políticas desde un nuevo ángulo”, en Merino, Mauricio (coord.), *La ciencia política en México*, México, Biblioteca Mexicana, FCE-Consejo para la Cultura y las Artes, 2000, p. 246. Del mismo autor *La democracia y sus instituciones*, México, Instituto Federal Electoral, núm. 5, serie Ensayos, 1998.

que data de 1824 (con antecedentes previos desde la época de la conquista, específicamente desde 1524), a partir de la consolidación del sistema político mexicano se había convertido en un organismo vinculado informalmente al Ejecutivo Federal. Incluso los contadores mayores de hacienda eran “promovidos” por el Ejecutivo en turno. Todo lo anterior deslegitimaba su actuación y resultaba incompatible con el sistema democrático que, por su propia naturaleza, debe ser abierto.

Pero volviendo al punto, la revisión del modelo institucional busca la viabilidad de una determinada institución. No sólo la viabilidad política del momento, sino una permanencia importante en el tiempo. En tal virtud, debemos estar conscientes de que el diseño que buscamos debe cumplir con el doble propósito de ser políticamente aceptable, y de ser eficaz y proporcionar en forma tangible los frutos que esperamos. La idea es que las instituciones funcionen a base de incentivos, por lo que mientras mejores beneficios se planteen, la viabilidad de una institución será mayor.⁵

Por otra parte, no puede tratarse de una institución aislada. Una institución atrasada puede sobrevivir mucho tiempo sólo si las condiciones políticas se lo permiten: así sucedió con el sistema de partido hegemónico mexicano desde su fundación en 1929 hasta la década de los ochenta. Sobrevivió por el aislamiento del régimen y la nula competitividad de los demás partidos. Sin embargo, un partido cerrado no sobreviviría en el modelo actual de competencia electoral y de elecciones vigiladas. Lo mismo ocurre en el ámbito de la fiscalización, sea ésta de cualquier naturaleza, una institución no puede sobrevivir cuando sus procedimientos internos están encaminados a la impunidad. Por consiguiente, la implantación de un modelo con esas características sería inviable para un periodo largo.

Por el contrario, la viabilidad buscada depende de las ventajas que encontremos en el organismo. Trasladando lo anterior al ám-

⁵ Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada, una investigación de estructuras, inventivos y resultados*, México, FCE, 2000, pp. 211 y ss.

bito de los modelos de fiscalización, podemos concluir que un modelo que privilegie la apertura, la transparencia y el derecho a la información, la apoliticidad y la prevalencia de la técnica, y la responsabilidad de sus integrantes, puede ser considerado como más rentable que uno cerrado.

Sin embargo, no podemos echar las campanas al vuelo y predecir el triunfo de cualquier institución con base en el diseño institucional. El análisis del diseño no puede desligarse de la realidad política. Por más perfecto que sea el diseño de una institución, no es factible trasladarlo al entramado constitucional de un país sin tomar en consideración los factores políticos, la cultura jurídica y la evolución histórica de sus instituciones jurídicas. Es una utopía pretender que una institución democrática se traslade a una institución democrática y se consolide en su diseño originario por este mismo hecho. Un ejemplo visible lo encontramos en el Consejo de la Judicatura Federal.⁶

No obstante, a pesar de ser necesario un estudio *a posteriori* que mida el impacto de los actores políticos en las instituciones, es recomendable analizar las instituciones —en tanto reglas de juego— en forma aislada para (sin recurrir a las variables de la oportunidad política) encontrar los errores del modelo. Esa es la intención que persigue este documento.

Por otra parte, y ya desde una óptica exclusivamente interna del derecho, la teoría jurídica contemporánea ha destacado que la tarea del juez y del jurista en un Estado garantista es realizar una crítica interna al derecho vigente. Ferrajoli⁷ concibe desde el modelo garantista que uno de los cambios de paradigma en la

⁶ La reforma de 1994 concibió un órgano encargado de vigilar, administrar y sancionar al Poder Judicial, siguiendo el modelo europeo. Incluso algunas voces sugirieron su independencia del propio Poder Judicial. No obstante, la reforma de 1999 reformó nuevamente el artículo 99 constitucional para supe-
editar al Consejo de la Judicatura en forma definitiva a la Suprema Corte. Es decir, el modelo europeo se vio transformado por la realidad mexicana.

⁷ Ferrajoli, Luigi, *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, Madrid, Trotta, 1994, específicamente el capítulo trece.

concepción del derecho es la desvinculación entre vigencia (una ley aprobada y publicada) y validez (una norma que formal y sustancialmente concuerda con la Constitución), ya que existe una división entre normas vigentes y válidas, y que puede darse el caso que una norma se encuentre vigente pero que no sea formal o sustancialmente válida. En tal virtud, los juristas y aplicadores del derecho, al momento de conocer de un caso concreto, deben buscar los vicios del ordenamiento con la finalidad de lograr el cabal cumplimiento de la Constitución y por ende de los derechos fundamentales. Esto implica que los juristas y aplicadores deben ser críticos con su objeto de estudio y no simples aplicadores mecánicos.

Lo anterior lleva a pensar que la mejor forma de conocer y desarrollar una institución es estudiar su marco normativo para encontrar sus posibles antinomias y lagunas, y así proponer soluciones jurídicas a la problemática. No obstante, como se ha mencionado, los resultados idóneos no saldrán exclusivamente de la revisión interna del derecho inválido, por el contrario, es menester revisar el plano fáctico para contar con una solución integral.

Como toda institución, la Contaduría Mayor de Hacienda es el resultado del cambio histórico. La apertura, la competitividad electoral, la organización de la sociedad civil exigiendo cuentas claras y la nueva distribución de fuerzas políticas en el Distrito Federal, llevaron a la creación de un organismo fiscalizador de las finanzas públicas del Distrito Federal. Este órgano fue creado con el nombre de Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en virtud de la expedición de la ley igualmente denominada. A continuación se exponen someramente los avatares institucionales.

III. EVOLUCIÓN JURÍDICA Y FÁCTICA DE LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA

1. *La Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal*

La Contaduría Mayor de Hacienda es un órgano de reciente creación. Surge como producto de la reforma constitucional del 25 de octubre de 1993 al artículo 122 de la carta magna, por la cual se facultó a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal para revisar la cuenta pública. La primera ley que la reguló fue la denominada Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 31 de mayo de 1995 y en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de junio de 1995. A pesar de la publicación en mayo de 1995, la Contaduría inició sus operaciones hasta enero de 1996.

Las actividades iniciales del órgano fiscalizador fueron de organización con el diseño de procesos administrativos internos, similares casi en su totalidad a los vigentes en la entonces Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Por otra parte, el trabajo sustantivo en los albores de ese año consistió en la elaboración de la “Opinión del Avance Programático Presupuestal octubre-diciembre de 1995”.

La Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal se estructuraba por una contadora mayor de hacienda, dos coordinadores regionales y nueve direcciones generales.⁸ Los coordinadores generales servían como fil-

⁸ Las coordinaciones generales eran técnica y de auditoría. De cada coordinador general dependían, a su vez, diversas direcciones generales. En el primer caso se encontraban adscritas las direcciones de Programación y Control de Auditoría, Auditorías Especiales y Asuntos Jurídicos. En el segundo caso se encontraban las direcciones de Auditoría al Sector Central, Obra Pública, Entidades Públicas y Programática Presupuestal. Adicionalmente, la Contraloría Interna y la Dirección de Administración y Finanzas dependían directamente de la titular.

tro para la contadora mayor. Los directores generales se encontraban especializados en áreas y dependían orgánicamente de los coordinadores generales. Sin embargo, a pesar de la estructura formal, la influencia del staff de asesores fue predominante.⁹ En esta etapa era predominante la estructura de mandos medios y superiores por encima del personal operativo.

El primer titular de la Contaduría fue Araceli Pitman Berrón, designada por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal el 22 de diciembre de 1995. La contadora Pitman fue vinculada con el entonces regente capitalino Óscar Espinoza Villarreal. Sin embargo, su cercanía con grupos priístas le granjeó la desconfianza de ciertos sectores del PRD.

El 22 de agosto de 1996, en el marco de la reforma política, se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* las reformas a diversos artículos constitucionales, entre ellos el 122 relativo al Distrito Federal. Las principales innovaciones de la reforma constitucional mencionada fueron la instauración del jefe de gobierno del Distrito Federal, la atribución de mayores facultades al órgano legislativo que se denominó Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la supresión de la figura de los consejeros ciudadanos y el establecimiento de la elección directa de los titulares de las demarcaciones político territoriales de la Ciudad de México, a partir del proceso electoral local de 2000.¹⁰

La reforma constitucional de 1996 no modificó la esencia constitucional de la Contaduría Mayor de Hacienda. Así, el artículo 122 constitucional, fracción IV, inciso c, establecía antes de la reforma lo siguiente:

IV. La Asamblea de Representantes del Distrito Federal tiene facultades para:

⁹ Esta última afirmación deviene de entrevistas que el suscrito efectuó con personal de la Contaduría Mayor de Hacienda de todos los niveles. Por el dicho de los entrevistados, Patricia Loredó, coordinadora de asesores, jugaba un rol predominante en la línea de mando institucional.

¹⁰ Nieto, Santiago, "La reforma electoral de 1996", *Derecho y legislación electoral*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1999, p. 207.

...

c) Revisar la cuenta pública del año anterior. La revisión tendrá como finalidad comprobar si los programas contenidos en el presupuesto se han cumplido conforme a lo autorizado, según las normas y criterios aplicables, así como conocer de manera general los resultados financieros de la gestión del gobierno del Distrito Federal. En caso de que en la revisión que efectúe la Asamblea de Representantes, se manifestaran desviaciones en la realización de los programas o incumplimiento a las disposiciones administrativas o legales aplicables, se determinarán las responsabilidades a que haya lugar de acuerdo con la ley de la materia.

En tanto que el actual artículo 122 constitucional, base primera, fracción V, inciso c, menciona:

La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

...

c) Revisar la cuenta pública del año anterior, por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa, conforme a los criterios establecidos en la fracción IV del artículo 74, en lo que sean aplicables.

Lo anterior implica que la Contaduría debía asumir las importantes modificaciones constitucionales como parte de su esencia: la instauración de demarcaciones político territoriales, la elección democrática del jefe de gobierno y la creciente autonomía de los órganos Legislativo y Judicial. A pesar de la reforma constitucional, el legislador local omitió adecuar la ley para hacerla acorde con las disposiciones de la carta magna. No fue sino hasta el 8 de enero de 1999 en que el pleno de la Asamblea aprobó la nueva Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

2. La reforma de 1999

Las instituciones influyen en la vida política, y si no influyen satisfactoriamente es pertinente su modificación. La evolución es probable cuando se percibe una posibilidad de mejora. Esto último conjuntamente con la situación política imperante en el Distrito Federal después de las elecciones de 1997, en las que el Partido de la Revolución Democrática ganó la jefatura de gobierno del Distrito Federal, y 38 de los 40 diputados de mayoría relativa para la Asamblea Legislativa, lo que abrió la posibilidad de modificar la estructura de la Contaduría Mayor de Hacienda.

La I Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobó la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal misma que fue publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 8 de febrero de 1999, y reformada, en sus artículos transitorios, el 30 de marzo de 1999.

Entre las principales innovaciones de la ley expedida en 1999, con respecto a su interior, encontramos:

A. Órgano colegiado

La colegiación del cuerpo directivo es una de las características destacables de la ley. Es el primer órgano con esta integración en el país, toda vez que tanto la Entidad Superior de Fiscalización de la Cámara de Diputados, como todos los órganos fiscalizadores locales cuentan con un solo titular. Las ventajas de un órgano colegiado son que se evita la concentración de poder en una sola persona, se disminuye la posibilidad de parcialidad y se evita que el error en la selección de una persona pueda afectar el funcionamiento del órgano.¹¹ Cabe mencionar que el esquema

¹¹ Mijangos Borja, María de la Luz, “La fiscalización de los recursos públicos”, *El órgano superior de fiscalización y sus repercusiones institucionales*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 2000, p. 202.

colegiado fue propuesto a nivel federal en la iniciativa presidencial de Ernesto Zedillo del 28 de noviembre de 1995.

B. Duración del cargo de contador mayor

Con anticipación a la reforma de 1999, el contador mayor de hacienda era designado por un periodo de ocho años. Con esa reforma el nombramiento abarcó un periodo de cuatro años.

C. Presidencia rotatoria

La presidencia del Órgano Superior de Dirección es rotativa, con la finalidad de eliminar la concentración de poder en uno solo de los integrantes. Lo anterior fortalece la idea de paridad de rango entre los tres contadores mayores de hacienda, al no existir uno que se imponga sobre los demás. Se trata de un mecanismo de control democrático al interior.

D. Adscripción de la Contraloría Interna a la Comisión de Vigilancia

Con anterioridad a la reforma, la Contraloría Interna dependía jerárquicamente de la contadora mayor. Esto era un contrasentido toda vez que el órgano encargado de revisar a la contadora mayor dependía de ésta. El contrasentido era aún mayor cuando se tomaba en cuenta que la titular coordinaba administración y Contraloría Interna, teóricamente incompatibles.

E. Servicio civil de carrera

Uno de los aspectos que pueden brindar legitimidad al Estado es precisamente la función operativa del mismo a través de la burocracia.¹² Esa razón ha llevado a muchos estados a establecer

¹² Concha Cantú, Hugo, “La legitimidad del Estado mexicano”, *Transiciones y diseños institucionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999 p. 387.

reformas administrativas que implanten la profesionalización de los servidores públicos. A estos modelos responde la idea del servicio civil de carrera. La reforma de 1999 estableció la obligación legal de establecer un sistema profesional de la institución. A partir de 1999 se inició la labor, sin embargo, el camino fue errático. No fue sino hasta el año 2001 en que, por vez primera, se opera el procedimiento de selección del personal auditor a partir de un proceso de convocatoria y examinación que culminó con el ingreso de 24 auditores de carrera.¹³

En el plano fáctico,¹⁴ la colegiación fue aprovechada políticamente por la mayoría perredista para buscar la separación de Araceli Pitman del órgano. El proceso de selección de los titulares fue a través de una convocatoria abierta a la cual se inscribieron 73 aspirantes, de los cuales tres fueron elegidos el 22 de febrero de 1999: María de la Luz Mijangos Borja, Luis Humberto Sanguino Rovira y Carlos Nava Pérez. Araceli Pitman promovió un amparo ante el Poder Judicial de la Federación que le concedió una suspensión provisional, lo que obligó a la Asamblea Legislativa a aprobar los artículos 7o. y 8o. transitorio de la Ley Orgánica, por medio de los cuales se le respetó a la quejosa su inamovilidad por el plazo que había sido designada. Posteriormente, el 31 de marzo, Carlos Nava y Luis Sanguino fueron designados contadores mayores de hacienda, iniciando con esa conformación la era del órgano colegiado.

Araceli Pitman intentó un segundo juicio de garantías para impedir que los contadores mayores ejercieran sus funciones, sin embargo, el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, el 12 de mayo de 1999 le negó la suspensión provisional y, finalmente, el 14 de mayo de ese mismo año

¹³ Ver documento “Memoria del Servicio Civil de Carrera, abril 2001-marzo 2002”, documento institucional distribuido a la Comisión de Vigilancia.

¹⁴ Los datos expuestos a continuación son tomados del acervo de síntesis periodísticas de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Algunos datos específicos provienen del documento *La Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal 1995-2001*, de 1o. de octubre de 2001.

el Juzgado Quinto de Distrito en Materia Administrativa que originalmente le había concedido la suspensión provisional, le negó la suspensión definitiva. Araceli Pitman renunció al cargo el 28 de febrero de 2000. El 30 de marzo, un mes después, la Asamblea Legislativa designó a la doctora María de la Luz Mijangos Borja como contadora mayor de hacienda.

La designación de los contadores Nava y Sanguino fue criticada en los medios de comunicación. Del primero se cuestionaron las denuncias administrativa y penal (declarados improcedentes) que las fracciones parlamentarias del PRI, PAN y PVEM promovieron ante la entonces Secretaría de la Contraloría Interna de la Contraloría Federal y la Procuraduría de la República por su participación como accionista en la empresa RANASA, que obtuvo la contratación en servicios de transporte de la delegación Xochimilco.¹⁵ En el caso de Sanguino, fue denunciado por hechos vinculados con el presunto contrabando del rayo láser del Monumento a la Revolución de la Ciudad de México, sin acreditarse ninguna responsabilidad.

3. Las reformas de 2001 y 2004

Ante la renuncia de Luis Sanguino Rovira como contador mayor de hacienda, se planteó en el seno de la Comisión de Vigilancia una discusión en torno a la operatividad del Órgano Colegiado ante la ausencia de un contador mayor. El problema era grave en razón de que la mayoría de las atribuciones fundamentales corresponden al Órgano Superior de Dirección integrado por los tres contadores mayores, y que la ley le confiere al presidente el carácter de mera autoridad ejecutiva.

El Reglamento Interior en su artículo 7o. señalaba la posibilidad de sesionar con dos contadores mayores, mediante la emi-

¹⁵ En lo que respecta a las denuncias administrativas, fueron desechadas por improcedentes. El caso penal de Carlos Nava concluyó con la resolución del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal en el Distrito Federal que declaró la inexistencia de elementos para procesarlo.

sión de una segunda convocatoria ante la inasistencia del tercero. La disyuntiva de interpretación de la ley fue considerar la posibilidad de convocar a la oficina del contador mayor aun cuando éste no estuviera en funciones o, en su defecto, paralizar al Órgano Superior de Dirección hasta la presencia del tercer contador. En el primer caso, se convocaría realizando un cierto fraude a la ley porque de antemano se conocía la inasistencia del contador mayor. El criterio de interpretación fue considerar en forma diferenciada la integración del órgano (con tres contadores) y el *quórum* de validez (con dos). La segunda opción implicaba cumplir en tiempo, pero no en forma con las atribuciones legales. Se optó por el segundo camino, y sólo se paralizó la promoción de acciones legales para no incurrir en vicios de procedibilidad que pudieran servir de escudo a los presuntos responsables.

Para solucionar el problema, la Asamblea Legislativa aprobó el decreto por el que se adicionan tres párrafos al artículo 10 y un párrafo al artículo 2o. de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y un párrafo al artículo 7o. de su Reglamento Interior, mismo que fue publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 25 de octubre de 2001.

Básicamente la reforma consistió en los siguientes puntos:

- a) Señalar que ante la ausencia definitiva de uno de los contadores mayores, la Asamblea nombrará a un contador sustituto para que concluya el encargo. En caso de que la ausencia fuera el último año, el sustituto podría ser elegible como contador.
- b) La propuesta sería presentada por la Comisión y aprobada por el Pleno. En los casos de recesos, la Comisión de Gobierno podría nombrar provisionalmente al contador sujeto a ratificación.
- c) En caso de ausencia definitiva, el Órgano Colegiado podrá sesionar con dos contadores mayores y sus decisiones serían válidas hasta la ratificación por parte del tercer contador.

El 13 de enero de 2004 se publicó en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el decreto de reforma a la Ley Orgánica de la CMHALDF, así como a su Reglamento Interior. Entre sus principales características destacan:

- a) La unificación de las Contralorías Internas de la Asamblea y de la Contaduría en la Contraloría General de la ALDF.
- b) La reducción del periodo de encargo de los contadores mayores (de cuatro a tres años).
- c) La posibilidad de reelección que debe estar plenamente justificada.
- d) La auditoría expresa a los órganos autónomos.
- e) El establecimiento a nivel legal del Programa Anual de Auditoría.
- f) La designación del secretario técnico por parte de la Comisión de Vigilancia, a propuesta de una terna del Órgano Superior de Dirección.
- g) La designación del presidente por dos años, por designación del Pleno de la Asamblea.
- h) La facultad de emitir dictámenes técnicos y remitirlos a la Contraloría General del Distrito Federal, contralorías de los órganos autónomos o, en su caso, a la Procuraduría Fiscal.
- i) Remisión a las leyes de la materia, para la determinación de los plazos para la operación de la prescripción de responsabilidades.

IV. LOS CONTADORES MAYORES DE HACIENDA (1995-2002)

El artículo 10 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda establece que el Órgano Superior de Dirección se integrará por tres miembros que tendrán el carácter de contadores, mismos que serán electos por la mayoría de los diputados presentes en la sesión correspondiente de la Asamblea, a propuesta

de la Comisión de Vigilancia, y que durarán en su periodo tres años, con posibilidad de una reelección. Antes de la reforma eran cuatro años improrrogables. La ley anterior establecía el mismo proceso de nombramiento para el titular único, con la diferencia de ser por un periodo de ocho años.

La propia ley señala una excepción al periodo de designación de cuatro años. Ésta ocurre en los casos en que un contador mayor designado para sustituir a un contador que por cualquier causa no haya concluido su periodo, sea ratificado en su cargo. En estos casos la designación como contador mayor será de los cuatro años que dure su periodo, más los meses que corresponda a la sustitución. Cabe señalar que como contador mayor sustituto o propietario se goza de los mismos derechos en cuanto a remuneración, derecho de voz y voto en las sesiones del Órgano Colegiado, Coordinación de Direcciones Generales, etcétera.

En la historia institucional de la Contaduría Mayor de Hacienda han desempeñado el cargo de contadores mayores siete servidores públicos: Araceli Pitman, Carlos Nava Pérez, Luis Humberto Sanguino Rovira, María de la Luz Mijangos Borja, Carlos Sierra Olivares, Raúl López Magallanes y Mariano Latapí Ramírez. Al momento sólo Carlos Nava Pérez ha concluido su periodo. El caso de María de la Luz Mijangos Borja es especial, en virtud de ser la primera contadora mayor que no sólo concluye su periodo, sino que es designada nuevamente por un periodo adicional. En el caso de Araceli Pitman, la reforma a la ley en 1999 y su renuncia al cargo en el año 2000 originaron su salida. Luis Sanguino renunció al cargo, renuncia que fue aceptada por la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa con efectos a partir del 16 de agosto de 2001.

CUADRO 1

CONTADORES MAYORES DE HACIENDA

<i>Contador mayor</i>	<i>Periodo</i>	<i>Profesión y grado académico</i>
Araceli Pitman Berrón	22 de diciembre de 1995 a 28 de febrero de 2000	Contadora pública (licenciatura)
Carlos Nava Pérez	1o. de abril de 1999 a la fecha	Economista (licenciatura)
Luis Humberto Sanguino Rovira	1o. de abril de 1999 a 16 de agosto de 2001	Abogado (licenciatura)
María de la Luz Mijangos Borja	30 de marzo de 2000 a la fecha	Abogada (doctorado en derecho)
Carlos Sierra Olivares	16 de noviembre de 2001 a la fecha	Relaciones industriales (posgrado en administración pública)
Raúl López Magallanes	1o. de abril de 2003	Abogado
Mariano Latapí Ramírez	diciembre de 2003	Contador público (doctorado en filosofía)

En las síntesis curriculares de los contadores mayores¹⁶ se pueden apreciar diversas características que los distinguen, y que

¹⁶ Los datos de Carlos Nava Pérez, Luis Humberto Sanguino Rovira y María de la Luz Mijangos se obtuvieron de la página de Internet de la Contaduría Mayor de Hacienda www.Contaduria-Aldf.gob.mx. El de Araceli Pitman se tomó del *Boletín Informativo de la Contaduría Mayor de Hacienda*, año 1, vol. 1, núm 2, septiembre de 1996, p. 6. El currículum de Carlos Sierra Olivares fue proporcionado por el director de Recursos Humanos de la institución.

pueden explicar las etapas de evolución del órgano fiscalizador de la Asamblea Legislativa.

1. *Formación académica*

Para un órgano que realiza sustancialmente una labor contable, podría resultar cuestionable el dato de que sólo una de los seis titulares haya tenido formación de contadora pública, en tanto que la profesión de mayor presencia ha sido la abogacía, con dos representantes. Esto se explica por la complejidad y la multidisciplinariedad del órgano, que en ocasiones no responde a un solo patrón de conocimiento. De hecho, las auditorías no son exclusivamente financieras, sino requieren de conocimientos legales, de ingeniería, y en el caso de las auditorías programáticas presupuestales de economía y administración pública.

2. *Vinculación política*

A diferencia de la entonces denominada Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, en la cual el puesto de contador mayor empezó a tener relevancia hasta la presencia de Miguel Rico, Javier Castillo Ayala, Gregorio Guerrero y Manuel González de Aragón, en el ámbito del Distrito Federal la posición desde su creación siempre ha sido considerada un baluarte. Los medios de comunicación cotidianamente buscan noticias sobre el manejo presupuestal de la administración pública en los informes de la Contaduría Mayor de Hacienda, y asisten invariablemente a las sesiones de la Comisión de Vigilancia. Particular relevancia desataron, por ejemplo, la prescripción de las acciones de la Contaduría Mayor en 2000, el *asunto Rosario Robles* relativo a la contratación de empresas para realizar spots de difusión, el *caso Tlayapaca* sobre el avalúo de terrenos propiedad del Distrito Federal, en el 2002 el incidente creado en contra del entonces contador mayor Carlos Nava, en el 2003

la auditoría a la fracción parlamentaria del PVEM en la Asamblea Legislativa, o en el 2004 los videoescándalos.¹⁷

Ninguno de los contadores mayores asume una posición partidista en sus síntesis curriculares. Sin embargo, su desarrollo profesional ha estado vinculado a ciertos grupos políticos de clara presencia partidista. Araceli Pitman fue directora de Adquisiciones, Almacenes e Inventarios de la Secretaría de Gobernación en la época de Manuel Bartlett, actual senador por el Partido Revolucionario Institucional. Adicionalmente, se desempeñó como administradora general de Auditoría Fiscal Metropolitana de la Administración General de Auditoría Fiscal Federal en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (1994 y 1995).¹⁸ Por su parte, Carlos Sierra Olivares fue oficial mayor de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y se desempeñó en altos cargos en la Secretaría de Programación y Presupuesto en la época en que su titular era Miguel de la Madrid. Carlos Nava fue colaborador cercano de Javier Castillo, quien a su vez fue impulsado por Carlos Salinas para el cargo de contador mayor de hacienda. Raúl López Magallanes, vinculado con el PAN, era contralor interno de Bancomext, dependiente del gobierno federal. La excepción a la regla ha sido María de la Luz Mijangos, sin vinculación partidista alguna.

3. Desarrollo profesional

No sin cierta discrecionalidad se puede hacer un distingo entre los contadores mayores de hacienda conforme a su formación profesional. Cuatro provienen por distintos medios de la administra-

¹⁷ La Ley Orgánica de la Contaduría establece como información confidencial la que se desprenda de los procedimientos jurídicos administrativos o penales que se encuentren pendientes, por lo que legalmente el autor se encuentra impedido para realizar un estudio a profundidad sobre los casos relevantes. Cabe señalar que ésta es la única reserva legal en torno a la información institucional de la Contaduría Mayor.

¹⁸ En esa época los titulares fueron Pedro Aspe Armella, Carlos Serra Puiche y Guillermo Ortiz. En el Distrito Federal el regente era Óscar Espinoza Villarreal.

ción pública, sus carreras se encuentran vinculadas al PRI o a la administración pública en general. Sin embargo, no pueden ser contemplados todos bajo el mismo prisma, entre ellos destacan los administradores especialistas en la materia de auditoría, y los políticos de trayectorias más amplias en la administración.

En el bloque de los administradores especializados en auditoría se encuentran Carlos Nava y Luis Humberto Sanguino, ambos provienen de la actual Auditoría Superior de la Federación. Carlos Nava Pérez, de formación economista, es un ejemplo del *hand self made man*, y consecuentemente un icono de superación personal. En su currículum se señala que desde la primaria bilingüe (otomí-español) hasta la Facultad de Economía de la UNAM siempre estudió en escuelas públicas. En su desarrollo profesional destacan los cargos de subdirector técnico de la Dirección General de Política Presupuestaria y secretario particular del subsecretario de Control Presupuestal y Contabilidad, coordinador ejecutivo de la subsecretaría y director general de normatividad de obras públicas, adquisiciones y bienes muebles, todo esto en la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto. Fue gerente corporativo de Planeación y Presupuesto en Sidermex y contralor interno en las empresas azufreras del Estado. En la entonces Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados desempeñó los cargos de director general de Administración y Finanzas y de Auditoría al Sector Paraestatal.

Luis Sanguino ha ocupado cargos en la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto (secretario particular del oficial mayor y del director general de Asuntos Jurídicos, director jurídico contencioso), en Pemex (subcontralor corporativo de auditoría de la Contraloría General Corporativa), en Fobaproa (secretario técnico del Comité de Contrataciones de las Subcomisiones de Investigación y Estudio), y en la entonces Contaduría Mayor de Hacienda se desempeñó como director general jurídico y director general de Auditoría de Ingresos al Sector Central.

El bloque de los políticos lo ocupan Araceli Pitman y Carlos Sierra. La primera realizó estudios en materia de auditoría, y de

igual manera se desempeñó en funciones de contraloría y auditoría por lo cual contaba con un bagaje cultural suficiente para el desempeño de su función. Entre sus labores destaca haber sido directora de Adquisiciones, Almacenes e Inventarios de la Secretaría de Gobernación, Contraloría Interna de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y significativamente de la Procuraduría General de la República. Además fungió como administradora general de Auditoría Fiscal Metropolitana de la Administración General de Auditoría Fiscal Federal en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (1994 y 1995). Pese a la trayectoria de Carlos Sierra Olivares, la materia de la auditoría no forma parte de sus antecedentes laborales.¹⁹ Profesionalmente se ha desempeñado como coordinador de Evaluación de la Calidad del IMSS (1998-2001), titular de las delegaciones noroeste y sureste del D. F. del IMSS (1991-1997), director general adjunto del Banrural (1988-1989), oficial mayor de la SARH (1984-1988), coordinador general de Modernización de la Administración Pública de la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto (1982-1983) y director general de Administración de Personal de la misma secretaría (1979-1982).²⁰

El tercer bloque lo ocupa María de la Luz Mijangos. Dos veces licenciada en derecho por la Universidad Iberoamericana y por la Complutense de Madrid, con estudios de doctorado en el Departamento de Economía Aplicada IV (Hacienda Pública) de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, y estancia post doctoral en la Facultad de Derecho de la Universidad de

¹⁹ No se trata del único caso, como ha mencionado Luis Carlos Ugalde. En la Auditoría Superior de la Federación ninguno de los contadores mayores había trabajado en la contaduría antes de su nombramiento. *Vigilando al Ejecutivo. El papel del Congreso en la supervisión del gasto público 1970-1999*, México, Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados, 2000, p. 56.

²⁰ Raúl López Magallanes, designado contador mayor de hacienda el 31 de marzo de 2003, es un servidor público proveniente del gobierno federal, nivel de gobierno en el que desempeñó el cargo de contralor interno de Bancomext. Por sus características es considerado como un tecnócrata. En virtud de su reciente incorporación al cargo, no se hacen comentarios adicionales.

Yale en materia de Control de Presupuesto, la ex investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM llegó al cargo por méritos académicos.²¹ La doctora Mijangos fue criticada por la inexperiencia de su equipo de trabajo. Pese a ello, su gestión ha sido calificada favorablemente por la Comisión de Vigilancia, por la puesta en práctica de criterios novedosos en la Contaduría Mayor de Hacienda.

Uno de los problemas de la colegiación ha sido precisamente la disparidad de los titulares. La estructura mental es distinta entre el político, cuya naturaleza es negociadora, el administrador cuyo esquema es más vertical, y el académico que proviene de ámbitos deliberativos muy distintos a los anteriores. De hecho, algunos esquemas colegiados exitosos, como el Consejo General del IFE o el Poder Judicial de la Federación (Consejo de la Judicatura, Suprema Corte, Tribunales Colegiados y Tribunal Electoral), han tenido como base la uniformidad del tipo de funcionario, lo cual no quiere decir la uniformidad en los criterios. En el caso electoral con académicos aceptablemente reconocidos, en los segundos con integrantes de la judicatura, cuya formación tanto académica como profesional es similar.

V. PROBLEMAS DE DISEÑO INSTITUCIONAL

La facultad de la Contaduría Mayor es revisar la cuenta pública anual del gobierno del Distrito Federal. Como ha señalado Orozco, el principal control económico y hacendario de carácter posterior o correctivo accesible a los órganos legislativos es pre-

²¹ La presencia de académicos en la administración públicas es, en alguna medida, la venganza tardía de José Vasconcelos. De hecho, no es sino hasta últimas fechas que los académicos se han consolidado en ciertas áreas de la administración con frutos importantes. Sobresale el caso de Jorge Carpizo al frente de la Comisión de Derechos Humanos, de la Procuraduría General de la República y de la Secretaría de Gobernación, así como el de Diego Valadés en las Procuradurías Generales de Justicia del Distrito Federal y de la República. De igual manera, encontramos a los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral e, inclusive, a los presidentes de las comisiones de derechos humanos.

cisamente la revisión de la cuenta pública.²² La facultad es importante, más aún en esquemas de consolidación democrática como el caso mexicano. Pese a ello, el camino no ha sido andado a plenitud ni con el rigor deseado. Vázquez Alfaro menciona que los resultados del funcionamiento de la entonces Contaduría Mayor han suscitado opiniones divididas. A juicio del autor, en 1996 esto se debía a que el partido hegemónico dominaba tanto la Comisión de Vigilancia como el propio órgano.²³ Luis Carlos Ugalde²⁴ sostiene que a pesar de su importancia vital, este control no se ha traducido en mejor desempeño de la administración pública. No se refleja en la apreciación social que la Auditoría Superior de la Federación (el autor se refiere al ámbito federal pero es dable trasladar su comentario a los órganos locales) influya en el proceso de elaboración presupuestal, en la eficiencia del gasto público o en el combate a la corrupción o la ineficacia gubernamental.

Por tal motivo es importante realizar un análisis de las instituciones para poder determinar sus problemas y establecer los mecanismos de solución. Ahora bien, las instituciones son entendidas como el conjunto de pautas para la actividad organizativa mediante las cuales los seres humanos rigen su vida material en el espacio y tiempo. Son las reglas del juego. No sólo se trata de leyes o normas jurídicas expresas, mismas que constituyen las reglas formales, sino también son las normas informales que moldean la actividad de los individuos al interior de una organización.

A más de un año de distancia, el modelo del órgano colegiado ha tenido oportunidad de mostrar su nivel de eficiencia. Los medios de comunicación han reportado, cuando menos, dos sucesos graves en torno a las funciones del órgano: el primero relativo a la prescripción de las acciones promovidas por la Contaduría y el segundo en función de una reunión con ex funcionarios del

²² Orzoco, Henríquez, José de Jesús, *op. cit.*, nota 1, p. 291.

²³ Vázquez Alfaro, José Luis, *op. cit.*, nota 1, p. 309.

²⁴ Ugalde, Luis Carlos, *op. cit.*, nota 19, p. 33.

gobierno del Distrito Federal. Los escándalos en sí demuestran la fragilidad de las instituciones, pero más allá de estos dos hechos se encuentran los problemas de arquitectura institucional que los ocasionan.

En ese sentido es dable opinar que existen cuatro grandes tópicos que engloban los problemas de diseño de la Contaduría: estructural, procedimental, relaciones laborales e ideológico. El primero se refiere evidentemente a las características de su organización interna, jerarquía de órganos y acomodo de fuerzas; el segundo al bagaje de mecanismos para la consecución de las acciones del Órgano Técnico; el tercero a la relación entre servidores públicos e institución; en tanto que el último se refiere a las limitaciones institucionales derivadas de la no generación de modelos propios en razón de la idiosincrasia de la burocracia del órgano. Cada uno de estos grandes tópicos, a su vez, se subdivide en problemas concretos.

1. *Problemas estructurales*

A. Operatividad del Órgano Colegiado

El Órgano Superior de Dirección, integrado por los tres contadores mayores de hacienda, representa la máxima autoridad al interior de la Contaduría Mayor de Hacienda. Por tratarse de un cuerpo colegiado, similar a los tribunales de cuentas europeos, aun cuando carece de la facultad jurisdiccional de los mismos, la toma de decisiones debe darse por medio de una mecánica deliberativa. Sin embargo, enfrenta un problema de calificación personal. Las decisiones no se toman por un consenso democrático, sino por la negociación con tintes políticos. Esto ocurre en la medida en que las sesiones del Órgano Superior de Dirección son cerradas.

CUADRO 2

CICLO DE COORDINACIÓN POR CONTADOR MAYOR

<i>Periodos de coordinación por contador mayor</i>	Contadores mayores				Cuentas públicas/ Procesos bajo la Coordinación		
	<i>Carlos Nava Pérez</i>	<i>Luis H. Sanguino Rovira</i>	<i>María de la Luz Mijangos Borja</i>	<i>Carlos Sierra Olivares</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>
Abril 2000 Marzo 2001	DGASC DGAPP	DGAS DGPCA DGAJ	DGAEP DGAOP		Ejecución 2a. etapa PGA Integración IFAS Integración IR Integración DT Trámite PA	Integración IP Planeación 1a. etapa PGA Ejecución 1a. etapa PGA Planeación 2a. etapa Ejecución 2a. etapa	

* El presente cuadro fue elaborado por el licenciado Alejandro León Ramos y forma parte de la carpeta de trabajo de la doctora María de la Luz Mijangos Borja, denominada “Análisis de los procesos de fiscalización de la Contaduría Mayor de Hacienda (cuentas públicas 1998-2000)”.

<i>Periodos de coordinación por contador mayor</i>	Contadores mayores				Cuentas públicas/ Procesos bajo la Coordinación		
	<i>Carlos Nava Pérez</i>	<i>Luis H. Sanguino Rovira</i>	<i>María de la Luz Mijangos Borja</i>	<i>Carlos Sierra Olivares</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>
Abril 2001 Agosto (1o. a 15) 2001	DGASC DGAPP	DGAOP DGAEP	DGAS DGPCA DGPCA		Trámite DT Trámite PA	Ejecución 2a. etapa PGA Integración IFAS Integración IR	
	DGASC DGAPP DGAEP DGAOP		DGAS DGPCA DGAJ		Trámite DT Trámite PA	Integración DT Trámite PA	Integración IP Planeación 1a. etapa PGA
Noviembre (16 a 30) 2001 Marzo 2002	DGAEP DGOP		DGAS DGPCA DGAJ	DGASC DGAPP	DGASC DGAPP	Integración DT Trámite PA	Ejecución 1a. etapa PGA Planeación 2a. etapa Ejecución 2a. etapa

	Contadores mayores				Cuentas públicas/ Procesos bajo la Coordinación		
<i>Periodos de coordinación por contador mayor</i>	<i>Carlos Nava Pérez</i>	<i>Luis H. Sanguino Rovira</i>	<i>María de la Luz Mijangos Borja</i>	<i>Carlos Sierra Olivares</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>
Abril 2002			DGASC DGAPP DGAOP	DGAS DGPCA DGAJ DGAEP		Trámite PA	Ejecución 2a. etapa
Mayo 2002 Julio 2002	DGAPP DGAEP		DGASC DGAOP	DGAS DGPCA DGAJ		Trámite PA	Ejecución 2a. etapa PGA Integración IFAS Integración IR

Nomenclatura			
DGASC	Dirección General de Auditoría al Sector Central	IFAS	Informes Finales de Auditoría
DGAPP	Dirección General de Auditoría Programático Presupuestal	DT	Dictámenes Técnicos
DGAEP	Dirección General de Auditoría a Entidades Públicas	PA	Promociones de Acciones
DGAOP	Dirección General de Auditoría a Obra Pública	IR	Informe de Resultados
DGAS	Dirección General de Administración y Sistemas	IP	Informe Previo
DGAJ	Dirección General de Asuntos Jurídicos	PGA	Programa General de Auditoría
DGACA	Dirección General de Programación y Control de Auditoría		

Otro problema radica en la falta de continuidad en el tramo de responsabilidad. La rotación de la presidencia y el desfase entre rotación y conclusión del proceso auditor obliga a cambiar la coordinación de las direcciones generales, por lo menos en marzo y en julio cada año, con la finalidad de que el presidente en turno tenga la coordinación de las áreas de administración, programación y jurídica, de mayor cercanía con su función.

B. Informalidad de las sesiones del Órgano Superior de Dirección

El artículo 6o. del Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda establece que el Órgano Superior de Dirección se reunirá en forma ordinaria cada mes y extraordinariamente a convocatoria del presidente del órgano. A pesar de lo anterior, no existe una uniformidad de criterios para la integración del cuerpo colegiado. Es más, una cuestión de calificación personal o de apertura al diálogo por parte del presidente determina la cantidad de sesiones extraordinarias a desarrollarse en el año que dura la presidencia. Se considera que una visión democrática de la Contaduría privilegiaría la mayor cantidad de reuniones en tanto que una perspectiva autoritaria trataría de reducir al mínimo las sesiones del órgano.

CUADRO 3

SESIONES POR CONTADOR MAYOR

<i>Titular</i>	<i>Sesiones ordinarias</i>	<i>Sesiones extraordinarias</i>	<i>Total</i>
Lic. Carlos Nava	10	11	21
Lic. Luis H. Sanguino	12	25	37
Dra. María de la Luz Mijangos	8	27	35 (sin posibilidad de sesionar durante tres meses)
Lic. Carlos Sierra Olivares	12	25	37

Sin embargo, el problema más grave de la informalidad de las sesiones del órgano es la ausencia de normatividad interna que regule su desarrollo. El órgano carece de disposiciones que regulen la presentación de los asuntos, el flujo de documentación, el tiempo de cada orador en uso de la voz, el tiempo para tratar cada punto del orden del día, la posibilidad de emitir *acuerdos* en temas tratados como asuntos generales, tiempos para la comunicación de los acuerdos, entre otros.

El último aspecto tiene que ver con la figura del secretario técnico. Por tratarse de un cargo de relación con los tres contadores, la persona idónea para desempeñarlo debe ser alguien imparcial.²⁵ Se trata nuevamente de un problema de calificación

²⁵ El actual secretario técnico es la licenciada Ma. Cristina López Silva, quien fungía como secretaria particular del director general de Asuntos Jurídicos de la institución.

personal, toda vez que su función es importante en tanto que es el servidor público encargado de comunicar las determinaciones del órgano colegiado y dar seguimiento a los acuerdos del mismo. Un secretario técnico tendencioso seguramente producirá la rispidez en el Órgano Superior de Dirección y la confrontación con directores generales que no puedan impulsar sus asuntos a dicha instancia.

C. La opacidad

El anterior artículo 36 de la Ley Orgánica acotaba el derecho a la información al establecer la confidencialidad de los procesos administrativos y causas penales pendientes. No obstante, a pesar de ser la única excepción al derecho fundamental referido, la mayoría de los actos de la Contaduría Mayor permanecen en la penumbra. Este problema se agudiza si se toma en consideración que la burocracia es un actor político en sí, que posee la información sobre los problemas públicos, las alternativas de políticas públicas y frecuentemente una ideología común.²⁶ Por lo que la restricción de información favorece la creación de cacicazgos internos que se ven privilegiados por su uso.

A guisa de ejemplo, las sesiones del órgano colegiado se celebran a puerta cerrada en ausencia de servidores públicos de nivel inferior, salvo el secretario técnico. Como se ha mencionado, esto impacta negativamente en la visión de transparencia que debe imperar en un órgano fiscalizador.

D. Desvinculación de áreas temáticas y áreas orgánicas de auditoría

Otro problema consiste en que las direcciones generales se encuentran estructuradas con criterios contradictorios. De ellas, las de Entidades y Sector Central responden a una visión que da

²⁶ Peters, Guy, *La política de la burocracia*, México, FCE, serie Nuevas lecturas de política y gobierno, 1999.

cuenta del ente auditado, en tanto que las dos restantes, Obra Pública y Programática Presupuestal, responden a la materia. Debe establecerse una división con un solo criterio y conseguir una revisión integral de todas las materias.

2. *Ámbito procedimental*

A. *Atraso en la presentación de la cuenta pública*

El ciclo presupuestal en México abarca un periodo considerable de tiempo.²⁷ Este ciclo, a su vez, se integra por tres fases distintas,²⁸ cada una de las cuales tiene órganos competentes para desarrollarla y su espacio temporal se encuentra establecido en la Constitución y las leyes. En ese tenor, la tercera fase del presupuesto, la relativa a la fiscalización del mismo, inicia con la presentación de la cuenta pública por parte del órgano Ejecutivo al Legislativo para su revisión.

En el caso del Distrito Federal, este paso ocurre el 10 de junio del año siguiente al ejercicio, por lo que la Contaduría Mayor de Hacienda no puede iniciar sus funciones sino 18 meses después del inicio del ejercicio que revisa. Por su parte, el proceso de revisión es de suyo lento. La cuenta pública recibida en junio tiene que esperar más de un mes para ser tomada en consideración por parte de la Contaduría Mayor de Hacienda. Esto es así porque la propia Ley Orgánica de la Contaduría establece como fecha límite para la presentación del Informe de Resultados de la Revisión de la cuenta pública el 15 de julio, por lo que, al momento de llegar la nueva cuenta pública, la Contaduría se encuentra enfrascada en el análisis de la anterior.

²⁷ Véase Ugalde, Luis Carlos, *op. cit.*, nota 19, p. 33. Como el propio autor menciona, la reforma a la Auditoría Superior de Fiscalización con la expedición de la Ley de Fiscalización Superior ha acortado el periodo a cinco meses.

²⁸ Las fases son: 1) la elaboración y aprobación del presupuesto, 2) el ejercicio presupuestal durante el año correspondiente y 3) la revisión del gasto público.

Además del aspecto normativo, existe otra condicionante informal que es precisamente el periodo vacacional. A partir del 15 de julio, en tres periodos, los servidores públicos de la Contaduría disfrutan de su periodo vacacional, por lo que no es sino hasta finales de agosto en que todo el personal reanuda sus funciones con normalidad. Todo lo anterior produce que la revisión de la cuenta pública realmente inicie hasta los meses de agosto y septiembre.

El primer paso es la elaboración del Informe Previo²⁹ que es una revisión preliminar de la cuenta pública, un informe elaborado con base en las respuestas proporcionadas por los entes a un cuestionario establecido que se moldea año con año. De conformidad con el artículo 29 de la Ley Orgánica, debería servir como fundamento para la programación de auditorías, sin que esto ocurra en la práctica.

B. Presentación anual de los resultados

El artículo 36 de la Ley Orgánica de la Contaduría obliga a este órgano a entregar el 15 de julio de cada año el Informe de Resultados sobre la Revisión de la Cuenta Pública. Si se toma en cuenta que la revisión de la cuenta pública se instrumenta a partir de dos programas de auditoría, el primero elaborado por la propia institución y el segundo mandatado por la Asamblea Legislativa, encontramos que a pesar de que se cuenta con auditorías concluidas y con información suficiente para iniciar el proceso de fincamiento de responsabilidades, toda esta información tiene que esperar de cuatro a seis meses para salir a la luz pública. A nivel federal este problema fue resuelto con la presentación, a partir de la cuenta pública de 2001, del Informe de Avance de Gestión semestral.

²⁹ Artículo 29 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. Este informe ha sido suprimido a nivel federal.

C. Carencia de facultad excepcional de revisión

En su artículo 122, la Constitución prescribe que la revisión de la cuenta pública es una facultad de la Asamblea Legislativa para lo cual se apoya en la Contaduría Mayor de Hacienda. La única limitante constitucional a la revisión de la cuenta pública es que ésta sea del año anterior. Por tal motivo, la oportunidad de fiscalización se puede ejercer, exclusivamente, cuando ha sido presentada la cuenta pública del año anterior. Por tanto, este retraso se convierte en una importante carencia en las facultades fiscalizadoras de la Contaduría. Como ha señalado Mijangos, la oportunidad en el control tiene que ver con la posibilidad de realizar excepcionalmente la fiscalización *ex ante*, a pesar de que el tipo de control de los órganos de fiscalización sea generalmente *ex post*.³⁰

D. Procedimientos dilatorios en el ámbito jurídico

El procedimiento para fincar responsabilidades es dilatorio de origen.³¹ A partir de la presentación del Informe de Resultados, la Contaduría Mayor de Hacienda cuenta con quince días para remitir a los entes auditados el Oficio de Recomendaciones, que es la notificación oficial por ente de los resultados obtenidos en las auditorías. La normatividad interna institucional, contra toda lógica, otorga dos plazos de treinta y quince días hábiles para contestar. Sólo en caso de que el ente no responda, se procederá a elaborar los pliegos de observaciones o, en caso de responsabilidad administrativa, los denominados fincamientos de responsabilidad administrativa ante la Contraloría General del Distrito Federal.

³⁰ Mijangos Borja, María de la Luz, *op. cit.*, nota 11, p. 211.

³¹ Luis Carlos Ugalde menciona que, para el ámbito federal, las dos principales deficiencias jurídicas en el fincamiento de responsabilidades son: la oportunidad del inicio del proceso de fincamiento (18 meses) y la ausencia de atribuciones de la Contaduría para sancionar directamente. *Op. cit.*, nota 19, p. 62.

CUADRO 4

PROMOCIONES DE ACCIÓN (CMHALDF)

	<i>Pliegos de observaciones</i>	<i>Responsabilidad administrativa</i>	<i>Prescripción</i>	<i>Responsabilidad resarcitoria</i>
Cuenta pública 95	89	261FRIS	86.20% 234 prescripciones	13
Cuenta pública 96	69	74 FRIS	94.59% 70 prescripciones	54
Cuenta pública 97	50	58	55.17% 1 prescripción ³²	17
Cuenta pública 98	60	104 71MLMB	1.98% ³³ Sin prescripción	54 36 MLMB
Cuenta pública 99	33	54 54 MLMB	Sin prescripción	28 2 MLMB
Cuenta pública 2000	33	52	Sin prescripción	1

³² A pesar de no encontrarse prescritos por autoridad competente, se contempla el porcentaje de prescripción en estos términos en virtud que de los 39 fincamientos de responsabilidad administrativa que no fueron enviados prescritos, 13 se remitieron con menos de 8 días para su prescripción. Por lo anterior, y habida cuenta de la imposibilidad fáctica de desarrollar el procedimiento y sancionar a los servidores públicos en menos de 8 días, el porcentaje de prescripción podría elevarse a más del 55%.

³³ A pesar de no encontrarse prescrito por autoridad competente, se contemplan en tal circunstancia dos promociones de acción no promovidas al 31 de diciembre de 2001.

Adicionalmente, existe el problema de que la Contaduría Mayor de Hacienda se encuentra sujeta a las decisiones de otros órganos que paradójicamente pertenecen a la esfera del órgano Ejecutivo, y son: la Contraloría General y la Procuraduría Fiscal. En ese sentido, la facultad de sanción limita la autoridad de la Contaduría en el fincamiento de responsabilidad. En el caso concreto, la Contraloría General y la Procuraduría Fiscal no han desarrollado adecuadamente su función. En el *Informe sobre promoción de acciones* presentado a la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda en su sesión ordinaria del mes de marzo de 2003,³⁴ se aprecia que la Contraloría General del Distrito Federal ha emitido una resolución sancionatoria de cuenta pública.

CUADRO 5

ACTUACIÓN DE LA CONTRALORÍA GENERAL

<i>Cuenta pública</i>	<i>FRA</i>	<i>Prescripción</i>	<i>Sancionatorias</i>	<i>Absolutorias</i>
1995	261	236	0	0
1996	74	70	1	0
1997	58	4	27	5
1998	104	3	31	3
1999	52	1	8	3
2000	49	0	0	0

NOTA: Los no contemplados se encuentran pendientes de resolver.

³⁴ *Informe sobre promoción de acciones*, septiembre de 2002.

CUADRO 6

ACTUACIÓN DE LA PROCURADURÍA FISCAL

<i>Cuenta pública</i>	<i>FRER</i>	<i>Prescripción</i>	<i>Sancionatorias</i>	<i>Absolutorias</i>
1995	13	0	sd	sd
1996	54	0	20	4
1997	48	0	4	0
1998	52	0	0	0
1999	24	0	0	0
2000	1	0	0	0

NOTA: Los no contemplados se encuentran pendientes de resolver.

El otro problema radica en la falta de reconocimiento de la responsabilidad contable en nuestro país. Ésta se ha definido como una jurisdicción necesaria (porque actúa permanentemente), improrrogable (porque la voluntad de los interesados carece de eficacia para excluir, condicionar, o paralizar su actuación), exclusiva (porque en las materias atribuidas conoce con preferencia respecto de los demás órganos jurisdiccionales), plena (porque dentro del ámbito de su competencia objetiva conoce tanto de los hechos como de sus implicaciones jurídicas) y que no se limita a comprobar la legalidad, sino que incluso puede ponderar su adecuación a los objetivos que la justifican.³⁵ Sin embargo, dentro de la práctica administrativa no ha sido asumida a cabalidad.

³⁵ Mijangos Borja, María de la Luz, *op. cit.*, nota 11, p. 212.

3. *Relaciones laborales*

A. *Estatuto jurídico de los trabajadores*

La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda establece que los trabajadores de la Contaduría Mayor de Hacienda serán de base y de confianza. Por su parte, la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado señala que serán trabajadores de confianza los que desarrollen funciones de auditoría, siendo esta la labor de la Contaduría Mayor.

B. *Inexistencia de condiciones generales de trabajo y del Reglamento Interior del Trabajo*

El artículo 21 de la Ley Orgánica establece que la relación laboral se actualiza entre el servidor público y el presidente del Órgano Superior de Dirección para todos los efectos. En ese sentido, ha sido una preocupación de los presidentes la mejora de las condiciones laborales de la institución.³⁶ Sin embargo, en términos del artículo 23 del Reglamento Interior, la Dirección General de Administración y Sistemas debe vigilar la aplicación de las condiciones generales de trabajo y del Reglamento Interior

³⁶ En la *Memoria abril 1999-marzo 2000* que da cuenta de las actividades del contador mayor Carlos Nava Pérez como presidente del Órgano Superior de Dirección, se aprecia un apartado relativo a la administración de personal y recursos materiales. Ahí se encuentra el siguiente texto: “Ha sido preocupación permanente del OSD el bienestar de los trabajadores de la Contaduría Mayor de Hacienda y el mejoramiento constante de las relaciones de trabajo, para lo cual se ha desarrollado una política de prestaciones encaminada a fortalecer los lazos entre la institución y sus trabajadores, procurando un uso más racional y extensivo de los recursos de que dispone la CMHALDF”, p. 33. Entre dichas acciones se encontraba el incremento de prestaciones, el establecimiento del servicio de comedor, funciones semanales, torneo de fútbol rápido y convivio del día de las madres, de la secretaria y del abogado.

del Trabajo, sin que a la fecha ninguno de dichos documentos se haya elaborado.³⁷

C. Los recursos humanos

En muchas instituciones es claro, o por lo menos palpable hasta cierto punto, un nivel de distorsión entre la función y la realidad de su operación. Este resultado es producto del papel que juega la burocracia al interior. Por tal motivo, es menester una revisión a fondo de los recursos humanos de la institución.

Para septiembre de 1996, la Contaduría Mayor de Hacienda estaba integrada por 322 servidores públicos, de los cuales 55% eran hombres y 45% mujeres. El personal era fundamentalmente joven en cuanto a edad, ya que el 45% de los servidores públicos tenía una edad que oscilaba entre 20 y 31 años, el 32% entre 32 y 41 años (103 sp); el 16% entre 42 a 53 años (56), y finalmente el 7% tenía una edad superior a 54 años.³⁸ En cuanto a las profesiones, los contadores públicos eran el 45% del personal, los licenciados en derecho 13%, los licenciados en economía el 11% y el 31% restante poseía otra profesión.

Predominaban los servidores públicos de mando medio y superior por encima del número total de personal operativo, tendencia que empezó a modificarse con el contador mayor Carlos Nava y que logró revertirse con la doctora María de la Luz Mijangos.

Actualmente, la Contaduría Mayor de Hacienda está integrada por 424 servidores públicos, 167 mujeres y 257 hombres. La mayor parte del personal se encuentra comprendida entre los 26 y 35 años (153), en tanto que en el segmento de 36 a 45 años existen 128 servidores públicos, de los 46 a los 55 años 95 trabaja-

³⁷ Durante la presidencia de la doctora María de la Luz Mijangos se elaboró un proyecto de política laboral que finalmente no fue aprobado.

³⁸ *Boletín Informativo de la Contaduría Mayor de Hacienda*, año 1, vol. 1, núm. 2, septiembre de 1996, p. 7.

dores, de los 56 a 65 son 16, de los 66 a los 80 años un servidor público y, finalmente, de 18 a 35 años existen 31 trabajadores. En lo concerniente al perfil académico, hay una doctora en derecho, 103 contadores, 25 licenciados en derecho, 22 licenciados en administración, 31 licenciados en economía, 13 ingenieros, 5 arquitectos, 20 de otras licenciaturas, 74 pasantes de licenciatura, 31 estudiantes, 22 con bachillerato, 14 con carreras técnicas, 22 secretariados, 28 con secundaria y 10 con educación primaria.

4. *Problemas ideológicos*

A. Concepción de la entidad superior de fiscalización como poseedora de la verdad absoluta

Un sector importante de la Contaduría Mayor proviene de la ahora denominada Auditoría Superior de la Federación, por lo que se concibe a dicho órgano como detentador de la verdad absoluta y el conocimiento total. Esta perspectiva reduce la posibilidad de innovación al interior de la institución.³⁹

B. Falta de iniciativa de los servidores públicos

La visión autoritaria de la institución, aunada al acaparamiento de información y a la concepción mencionada en el párrafo anterior, han dado como resultado que amplios sectores de servidores públicos de la Contaduría no respondan a mecánicas distintas de trabajo que requieren de una mayor iniciativa personal.

³⁹ El entonces director general de Asuntos Jurídicos, licenciado Fernando Ávila, señaló que no importaba que las auditorías de sistemas (que se realizan a los procedimientos en vigor de los entes) fueran contrarias al texto constitucional que limita la actuación de la Contaduría Mayor al año de la cuenta pública en revisión, toda vez que en el órgano federal habían actuado siempre así sin problemas jurídicos de impugnación.

VI. LA COMISIÓN DE VIGILANCIA

El artículo 19 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda señala que la Comisión de Vigilancia es el órgano de comunicación entre la Contaduría y la Asamblea. El papel de la Comisión de Vigilancia es enorme: propone a los contadores mayores, designa al contralor interno, y tiene facultades materialmente jurisdiccionales en el proceso de remisión de los contadores mayores. La Contaduría Mayor de Hacienda ha sido vigilada por cuatro comisiones de vigilancia. Las tres últimas corresponden a las tres legislaturas de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

En el primer caso, la Comisión de Vigilancia se integraba casi en su totalidad por diputados del Partido de la Revolución Democrática.⁴⁰ El presidente de la Comisión de Vigilancia era el petista José Narro Céspedes. La asistencia a las reuniones era muy limitada, y en realidad la formalidad era nula. Pasaban meses antes de que se reuniera el quórum necesario para sesionar.

Es hasta la segunda legislatura en que la Comisión de Vigilancia toma forma en realidad. El presidente fue el priísta Héctor Gutiérrez de Alba⁴¹ y por primera vez se regularizan las sesiones normales. Los medios de comunicación inician una labor de vigilancia de las labores de la Comisión y son frecuentes las apari-

⁴⁰ Los diputados integrantes de la Comisión de Vigilancia fueron: Elvita Albarrán Rodríguez, Francisco Chiguil Figueroa, Ricardo Martínez Atala, Verónica Moreno Ramírez, Miguel Ángel Pelaz Gerardo, Rodolfo Pichardo Mendoza, Roberto Rico Ramírez, Miguel Borlolini Castillo del PRD; Jesús Galván Muñoz y Manuel Minjarez Jiménez del PAN, quienes pidieron su separación de la Comisión a partir de junio de 1999; José Narro del PT y los independientes Raquel Sevilla y Alejandro Rojas Díaz Durán.

⁴¹ Los diputados integrantes de la Comisión de Vigilancia durante la II Legislatura fueron: Clara Marina Brugada Molina, Walter Widmer López, Federico Doring Casar, Francisco Toscano (en sustitución de Salvador Abascal), Marco Antonio Michel Díaz, Irina del Castillo y Negrete, Iris Santacruz Fabila, Marcos Morales (en sustitución de Yolanda Tello), Carmen Pacheco, Maximino Alejandro Fernández Ávila, y Jaime Guerrero Vázquez.

ciones de los diputados en los medios, cuestionando la labor del gobierno del Distrito Federal con datos obtenidos de los informes institucionales.⁴²

Es destacable que con esta Comisión de Vigilancia se han modificado los formatos de la presentación de los informes presupuestales de la Contaduría y el formato de reuniones, reduciendo la participación de los contadores mayores al mínimo.

La tercera Comisión, con mayoría de diputados del PRD, dio origen a la reforma legal de 2004.

VII. LA CONTADURÍA MAYOR BAJO EL FRÍO PRISMA DE LOS NÚMEROS

Evaluar a la Contaduría Mayor puede ser una labor subjetiva ante la ausencia de calificadores de desempeño especialmente establecidos para dicho fin. No tenemos indicadores que nos puedan señalar si la labor de la Contaduría Mayor de Hacienda es apreciada por la ciudadanía en general o, en su caso, si las autoridades administrativas han mejorado sus procesos internos. El único indicador conocido es que la corrupción sigue siendo el principal foco de infección de la administración pública y que el Distrito Federal se encuentra en el rango de la entidad de mayor nivel de corrupción.⁴³

Sin embargo, pueden estudiarse en forma cuantitativa los resultados de la Contaduría, tomando en cuenta los procesos internos de la misma. Esto es, el número de auditorías que realiza y los resultados obtenidos de las mismas, tanto preventivos como correctivos.

⁴² Sobresalen en ese sentido los panistas Walter Widmer y Federico Doring, la perredista Clara Brugada y los priistas Irina del Castillo y el propio Gutiérrez de Alba.

⁴³ Véase el *Informe de transparencia internacional capítulo México*.

CUADRO 7

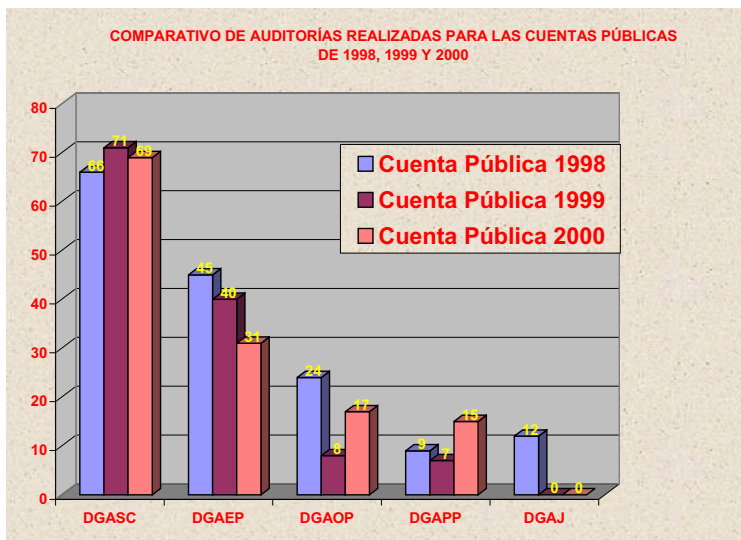
COMPARATIVO DE AUDITORÍAS*

	Cuenta pública 1998			Cuenta pública 1999			Cuenta pública 2000		
<i>Dirección general</i>	<i>Primera etapa</i>	<i>Segunda etapa</i>	<i>Total</i>	<i>Primera etapa</i>	<i>Segunda etapa</i>	<i>Total</i>	<i>Primera etapa</i>	<i>Segunda etapa</i>	<i>Total</i>
DGASC	28	38	66	21	50	71	29	40	69
DGAEP	41	4	45	15	25	40	15	16	31
DGAOP	16	8	24	4	4	8	10	7	17
DGAPP	4	5	9	4	3	7	3	12	15
DGAJ	0	12	12	0	0	0	0	0	0
<i>Totales</i>	89	67	156	44	82	126	57	75	132

* El cuadro fue elaborado por la licenciada Adriana Pradel García y forma parte de la carpeta de trabajo de la doctora María de la Luz Mijangos Borja denominada “Análisis de los procesos de fiscalización de la Contaduría Mayor de Hacienda (cuentas públicas 1998-2000)”. Se menciona que el cuadro no contempla las auditorías realizadas para la revisión de las cuentas públicas de 1995 a 1997. Los datos son los siguientes: en la cuenta pública de 1995 se realizaron 158 auditorías. Para la cuenta pública de 1996 disminuyó dicha cantidad ligeramente para situarse en 152 auditorías. Finalmente, para 1997 el número de auditorías se redujo a 137. Los últimos datos corresponden al documento “Auditorías realizadas por la Contaduría Mayo de Hacienda de la ALDF, cuentas públicas 1995-1999”, elaborado por la Dirección General de Programación y Control de Auditoría.

El nivel máximo de programación de auditorías corresponde a la DGASC en la cuenta pública de 1999, específicamente en la segunda etapa derivada del Decreto de Revisión de la Cuenta Pública emanado de la Asamblea Legislativa.⁴⁴ Entre 1998 y 1999 se nota una reducción de auditorías principalmente por la disminución en entidad y obra pública. La Dirección General de Asuntos Jurídicos, a pesar de no tener facultades para ello, realizaba auditorías.

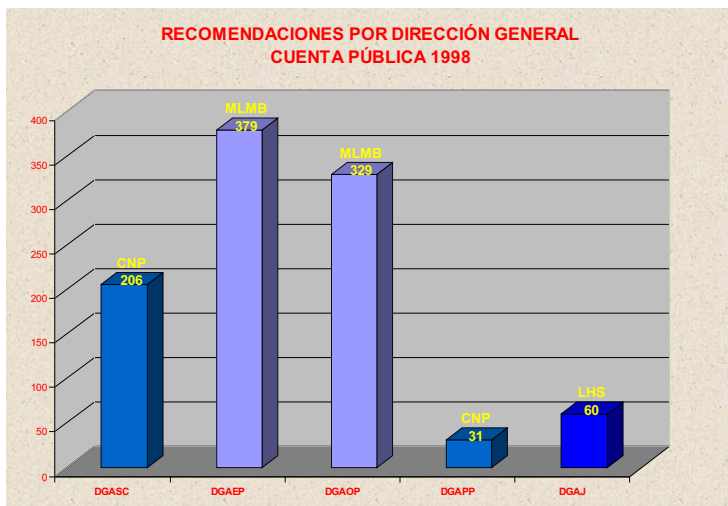
CUADRO 8



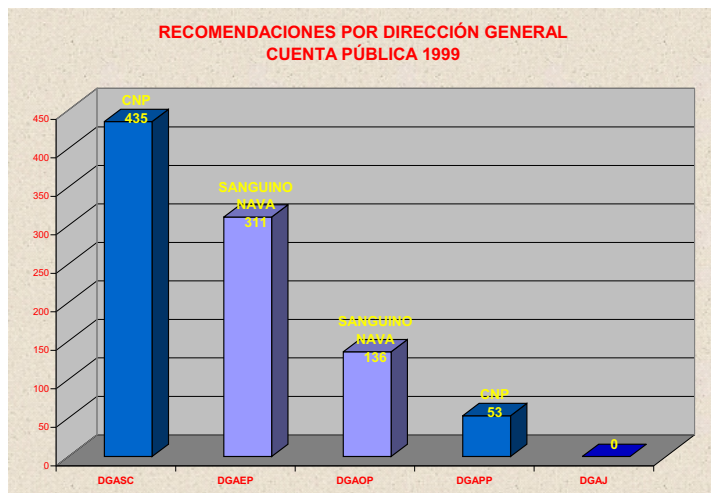
Las medidas preventivas que la Contaduría propone a los entes auditados son las denominadas recomendaciones. La intención de dichos actos administrativos es mejorar la eficiencia y desempeño de los entes. Su tarea es prevenir la comisión de irregularidades a través de propuestas de mejoramiento del control interno.

⁴⁴ Los cuadros con gráficas (8, 9, 10 y 11) fueron elaborados por David Hidalgo Loperena, a quien agradezco su colaboración.

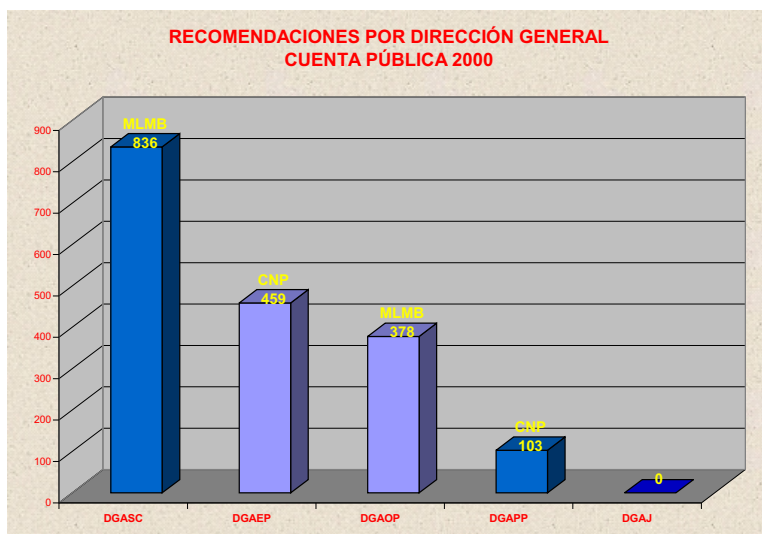
CUADRO 9



CUADRO 10



CUADRO 11



Otro aspecto para determinar la efectividad de la Contaduría Mayor de Hacienda es la disparidad entre la cantidad de irregularidades detectadas en las auditorías que practica (genéricamente denominados resultados) y las promociones de acción que presenta ante los órganos competentes. En teoría, las irregularidades detectadas deberían dar origen a responsabilidades de los servidores públicos, sin embargo, por diversos factores esto no ocurre así.

El primero es que, en muchas ocasiones, la irregularidad no puede ser determinada específicamente a uno o varios servidores públicos. Lo anterior hace que se diluya la posibilidad. Por otra parte, muchos de los resultados refieren ausencia de controles internos en los entes auditados o incumplimiento de la normatividad interna, que por su propia naturaleza se encuentra prescrita al momento de que la Contaduría inicia su revisión.

En ocasiones existen posiciones de los directores de área quienes fundamentan su negativa a elaborar dictámenes técnicos

bajo el argumento de que la irregularidad es de un costo reducido, menor al costo de producción de la promoción, y no resulta costeable finar la responsabilidad. Específicamente mencionan que si a la Contraloría General le cuesta 50 mil pesos en promedio finar una responsabilidad, y la irregularidad es menor a dicho monto, entonces no tiene caso promoverla.

Finalmente, existe la visión entre los auditores que la misión institucional no es combatir frontalmente a los servidores públicos que han incurrido en responsabilidad, sino la de proporcionar a los entes auditados un diagnóstico.

CUADRO 12

COMPARATIVO RESULTADOS-DICTÁMENES TÉCNICOS

Cuenta pública	Auditorías	Número de resultados	Número de dictámenes técnicos
1998	156	1408	111
1999	126	993	61
2000	132		123

En la cuenta pública de 1998, el promedio de resultados por auditoría fue de 9, un porcentaje alto. De esos resultados se elaboraron 111 dictámenes técnicos susceptibles de ser promovidos ante la Contraloría General del Distrito Federal. Esto implica el 7.88% de las irregularidades que se presentaron para promoción. En la cuenta pública de 1999, el porcentaje bajó a 7. Por su parte, sólo el 6.14% de las irregularidades se inició para responsabilidad.

VIII. CONCLUSIONES

Cuando las instituciones estatales fallan en su tarea, tanto al interior como al exterior, la organización tiene que enfrentar

fuerzas centrífugas. Lo que equivale a decir que la operación de las instituciones se ve cuestionada por los grupos afectados.⁴⁵ Llevando esta idea a la Contaduría Mayor de Hacienda, las fallas al interior (problemas laborales) como al exterior (falta de resultados) pueden llevar a un agotamiento prematuro de la institución.

De las características descritas se puede concluir válidamente que los órganos de fiscalización, por ejercer una función técnica, deben ser operados con criterios idénticos. El Órgano Técnico de la Asamblea funcionará en la medida en que sea técnico y no político. Mientras tanto, se presentan las siguientes propuestas inmediatas para su mejora:

- Fortalecer los ámbitos de autonomía institucional, tanto orgánica como de gestión, jurídica y financiera. Como ha señalado Mijangos, la autonomía es fundamental para conseguir la eficacia y efectividad plena de los órganos fiscalizadores. Para la autora, en un plano ideal, la autonomía debería considerar cuatro ámbitos claramente diferenciados: la orgánica, de gestión, financiera y jurídica. La autonomía orgánica significaría la no sujeción a ninguno de los tres poderes clásicos. La autonomía de gestión consiste en las facultades suficientes para decidir sus programas de auditoría, e inclusive aceptar o declinar propuestas de auditoría mandatadas por el órgano legislativo. La autonomía presupuestaria supone el manejo de ingresos y egresos de manera independiente para evitar la coacción política al órgano fiscalizador. La última autonomía sería la jurídica, con la finalidad de dictar sus formas de autorregulación, incluyendo su reglamento interior.⁴⁶ Debe recordarse que la exposición de motivos de la Ley Orgánica de la Contaduría Federal de 1978 establecía el carácter técnico

⁴⁵ Concha Cantú, Hugo, *op. cit.*, nota 12, p. 387.

⁴⁶ Mijangos Borja, María de la Luz, *op. cit.*, nota 11, pp. 59 y ss.

del órgano para encontrarse situado “al margen de la política partidista” a fin de garantizar su respeto.⁴⁷

- Ampliar las facultades de la Contaduría para la solicitud de información, el fincamiento directo de las responsabilidades, la asesoría a los cuerpos parlamentarios, el análisis de políticas públicas y la difusión de sus resultados.
- Fortalecer las funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda ampliando la oportunidad de la revisión y los sujetos auditados. Faya Viesca había mencionado que era casi imposible que la Contaduría Mayor emitiera un dictamen imparcial en una auditoría de la Cámara de Diputados, sin embargo, esto ha sido posible a nivel local.⁴⁸
- En otras ocasiones se ha propuesto introducir la facultad de no ejercicio de la promoción, y definir el carácter preventivo o correctivo de las recomendaciones.
- Establecer a nivel legal las características de la cuenta pública.
- Reforzar el estatuto jurídico de los titulares con garantías similares a las del Poder Judicial o de otro tipo de órganos constitucionales autónomos como la inamovilidad, remuneración, régimen de responsabilidad e independencia.⁴⁹
- Encauzar el cambio estructural de la organización con un enfoque horizontal, lo que implica que las direcciones generales se estructuren sectorialmente de acuerdo con los entes auditados o en razón de la materia a auditar. En la actualidad las direcciones responden a ambos esquemas.
- Fortalecer el servicio profesional de carrera a través de las etapas de evaluación, capacitación y estímulos del personal de carrera.

⁴⁷ Vázquez Alfaro, José Luis, *op. cit.*, nota 1, p. 306.

⁴⁸ Faya Viesca, Jacinto, *Finanzas públicas*, México, Porrúa, 2000, p. 243.

⁴⁹ Vázquez Alfaro, José Luis, *op. cit.*, nota 1, p. 309.