

INSTITUCIONES PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN MÉXICO

Juan PARDINAS*

¿Es adecuado el actual diseño institucional del Estado mexicano para asegurar la rendición de cuentas?

Como en algunas películas o novelas voy a empezar por el final. No, no creo que el actual diseño institucional del Estado Mexicano sirva para asegurar la rendición de cuentas.

Veamos el siguiente cuadro:

Presupuesto solicitado y aprobado por la ASF

(Millones de pesos corrientes)

	Solicitado	Aprobado	Diferencia Millones	(%)
2000	415.93	415.93	0.00	0.00
2001	493.71	493.71	0.00	0.00
2002	704.99	549.49	-155.50	-22.05
2003	620.38	588.00	-32.38	-5.20
2004	1,286.48	613.88	-672.60	-52.30
2005	680.98	680.98	0.00	0.00
2006	725.96	721.88	-4.09	-0.56
2007	971.33	843.67	-127.66	-13.10
2008	929.39	929.39	0.00	0.00
2009	1,202.7	1,027.7	-175	-14.00

Fuentes: Proyectos de presupuesto y PEF 2000-2008. Por Internet:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/pef_2008.htm,
<http://dgpp.sep.gob.mx/PTO/principal2.htm>, consultado el 20 de marzo, 2008.

* Investigador en el Instituto de Investigaciones de la UNAM.

El cuadro que acabamos de ver, muestra la solicitud de presupuesto de la Auditoría Superior de la Federación; la primer columna que vemos es el año, la segunda columna es lo solicitado y luego lo aprobado, la diferencia en millones de pesos y el porcentaje. Lo que vemos aquí es que de los últimos diez años, en seis años la Cámara de Diputados no le ha dado a la Auditoría Superior de la Federación el presupuesto que le ha solicitado para llevar a cabo sus funciones constitucionales.

Ahora veamos el siguiente cuadro:

Porcentaje del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) asignado al Congreso y porcentaje del presupuesto del Congreso asignado a la ASF

	Congreso/PEF	ASF/Congreso
2004	0.33%	11.30%
2005	0.35%	10.70%
2006	0.35%	10.40%
2007	0.33%	11.20%
2008	0.35%	10.40%
Promedio	0.34%	10.80%

Fuente: *Presupuesto de Egresos de la Federación (2004-08)*

Este cuadro es un análisis de que porcentaje le toca al Congreso del presupuesto de egresos de la Federación y vemos que es una constante, cada año al Congreso le toca el punto 33 de lo que se gasta, más o menos 33, 34, 35, no importa que tanto vaya ampliándose el pastel presupuestal que ha crecido muchísimo del 2000 a 2009 en un total de 72% real. Este es el primer año que el presupuesto ha caído, y cada año el Congreso toma una rebanada más o menos del mismo tamaño.

En la siguiente columna, comparamos del presupuesto del Congreso, cuanto le corresponde a la Auditoría, que más o menos le dan el 10% anual, entre 10 y 11% sumando el presupuesto del Senado y de la Cámara de Diputados; entonces vemos, que no importa que crezca el tamaño del presupuesto, a la Auditoría siempre le están dando lo mismo y el Congreso siempre está recibiendo más o menos la misma tajada del pastel aunque el pastel haya crecido.

Si comparamos los recursos que se le otorgan a otros órganos de Auditoría como porcentaje del gasto total del Congreso, vemos que la Auditoría Superior de la Federación es la peor financiada respecto al caso de Chile que por cierto tiene autonomía del Congreso y del Poder Ejecutivo, es un diseño institucional que deberíamos atender, pero aún así el presupuesto de la Auditoría Chilena es cercano al 34% del Congreso. El cuadro siguiente lo constata.

Recursos financieros de la ASF como porcentaje del Presupuesto del Poder Legislativo en comparación con otros países, % (2004)

Chile*	Estados Unidos	Canadá	México	Reino Unido***
%	**%	%	%	%
34.7	17.6	17.6	10.5	12.1

Fuente: Construido por el autor con información de los presupuestos nacionales por Internet.

*El Contralor General de Chile es autónomo de los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

**Los datos para el Congreso de Estados Unidos no incluyen los presupuestos para la Biblioteca del Congreso y la Oficina del Arquitecto del Congreso.

*** Este porcentaje es el resultado de la suma del presupuesto operativo de ambas cámaras del Parlamento más el presupuesto de la NAO.

En el caso de Estados Unidos es 17.6% sacando los costos de la Biblioteca del Congreso de los Estados Unidos y de la oficina del arquitecto del Congreso que es una peculiaridad que tiene el sistema norteamericano, esto de tener un arquitecto en el Congreso. En Canadá, no es un error de dedo, fue la proporción idéntica que Estados Unidos, el 17% que es equivalente a la Auditoría Superior de la Federación como rebanada del presupuesto que gasta el Parlamento canadiense.

En el caso mexicano ya lo habíamos visto es 10.5% y en el Reino Unido es 12% tomando los gastos estrictamente operacionales de las dos Cámaras del Parlamento británico, entonces si la comparamos con sus pares internacionales podemos decir que la Auditoría Superior de la Federación no sólo tiene problemas de autonomía constitucional sino tiene problemas de financiamiento.

Veamos el siguiente cuadro:

Recursos humanos y financieros de la ASF y la SFP

	ASF	SFP	SFP + OIC
Número de empleados	1,571*	2,441**	12,000***
Presupuesto 2009 (Millones de pesos)	1,027	1,568	6000***
Los Tres Poderes, organismos autónomos y recursos descentralizados para estados y municipios.		Poder Ejecutivo	
Sujetos auditados			

*2008, ** 2006, *** Cálculo aproximado.

Si comparamos la Auditoría Superior de la Federación con la Secretaría de la Función Pública, vemos que la primera tiene 1,571 empleados, según datos del 2008, en tanto que la Secreta-

ría de la Función Pública tiene 2.400, pero si a los empleados de esta Secretaría le sumamos los empleados de los órganos internos de control tiene cerca de 12.000 empleados dentro de la Administración Pública Federal.

Hay 230 órganos de control que son los encargados de la contabilidad interna y hay un diseño institucional muy peculiar porque estos órganos de control dependen del presupuesto de las propias secretarías que no dependen del presupuesto de la Secretaría de la Función Pública pero no le responden a la Secretaría de la Función Pública, o sea, su jerarquía, el jefe de estos órganos internos de control es el secretario de la Función Pública, pero los financian los propios organismos desde Bellas Artes hasta la Procuraduría General de la República, tienen su propio órgano interno de control, si sumamos todos estos empleados junto a los de la Secretaría de la Función Pública nos dan cerca de 12,000. Si comparamos el presupuesto de 2009, a la Auditoría le tocaron mil millones de pesos (y si seguimos hacia la columna de la derecha) a la Secretaría de la Función Pública le tocaron mil quinientos millones de pesos y si le sumamos presupuesto de los órganos internos de control vemos que en la parte de contabilidad interna el gobierno gasta 6 mil millones de pesos al año contra mil millones de auditoría externa que es lo que hace la Auditoría Superior de la Federación, pero hay un contraste aquí, los que más gastan son los que tienen menos responsabilidad de auditoría porque los sujetos auditados de la Auditoría Superior de la Federación son las dos cámaras de Congreso, el Poder Judicial, los órganos autónomos, el IFE, la UNAM y el Poder Ejecutivo y además los recursos descentralizados para estados y municipios, o sea, es un reto encontrar una autoridad en México que no sea sujeto de auditoría por parte de la Auditoría Superior de la Federación, en cambio los que tienen mejor presupuesto nada más se encargan de hacer la contabilidad interna del Poder Ejecutivo desde aquí ya podemos ver uno de los problemas de diseño institucional para la rendición de cuentas en México.

Todos los gobiernos del mundo necesitan un sistema de auditoría interna para vigilar el uso del dinero público y ordenar la contabilidad gubernamental eso es incuestionable, todo gobierno tiene una oficina encargada de vigilar la contabilidad interna, desde la NASA hasta el Ejército de los Estados Unidos, cualquier oficina tiene este departamento de contabilidad interna, sin embargo, el diseño institucional que tenemos en México es bastante peculiar y poco funcional, yo lo llamaría *la Secretaría de la Función Pública o la Secretaría de la Duplicidad Pública o de la Redundancia Pública* porque si vemos el siguiente cuadro vamos a comparar en la columna de lado izquierdo las actividades de la Secretaría de la Función Pública establecidas en el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, o sea, esta ley es la que le dice a la Secretaría de la Función Pública lo que debe hacer y en la otra columna vamos a encontrar un órgano dentro de la estructura del estado mexicano que hace algo similar o idéntico a la Secretaría de la Función Pública, entonces la primera actividad que le encarga la ley a la Secretaría de la Función Pública es la auditoría interna de la Administración Pública Federal y la segunda es la coordinación de los 219 órganos de control y vigilancia de la Administración Pública Federal. La Secretaría de la Función no hace la auditoría interna concurrente pero hace la auditoría al final del ciclo presupuestal y tiene forzosamente que estar coordinada y tener contacto directo con todos los órganos de control, luego vemos que también Función Pública se debe encargar de la evaluación financiera y el impacto social de las actividades y programas gubernamentales bueno y si Función Pública se dedica a la administración financiera a que se dedica la subsecretaría de Hacienda, la subsecretaría del ramo o a qué se dedica el Consejo Nacional de Evaluación(Coneval), que es justamente medir el impacto de programas sociales.



Actividades de la SFP establecidas en el Artículo 37 de la LOAP	Instituciones que realizan funciones similares o idénticas
1) Auditoría Interna de la APF. 2) Coordinación de los 219 órganos de Control y Vigilancia de la APF.	Auditoría Superior de la Federación
3) Evaluación financiera y de impacto social de las actividades y programas gubernamentales.	SHCP y Consejo Nacional de Evaluación (Coneval)

Otra de las actividades de la Secretaría de la Función Pública es la mejora regulatoria y si vemos dentro de la estructura de la Secretaría de Economía, esta la comisión federal de mejora regulatoria. La quinta obligación de la Secretaría de la Función Pública es la calidad y digitalización de trámites de gobierno, cosa que también se encarga el Infotec una oficina relacionada con el Conacyt que está aquí en San Fernando, en Tlalpan.

El sexto punto del que se encarga la Secretaría de la Función Pública es promover la transparencia del derecho a la transparencia de la información, a mi me parece que esa pelota cae más dentro de la cancha del IFAI.

ESTRATEGIA DE GOBIERNO ELECTRÓNICO

Actividades de la SFP según el Artículo 37 de la LOAP	Instituciones que realizan funciones similares o idénticas
4) Mejora regulatoria	Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER)
5) Calidad y digitalización de trámites de gobierno.	Infotec órgano encargado de la iniciativa de gobierno electrónico.
6) Promover la transparencia y derecho a la información.	IFAI

En tanto que, son actividades exclusivas de la Secretaría de la Función Pública, las siguientes:

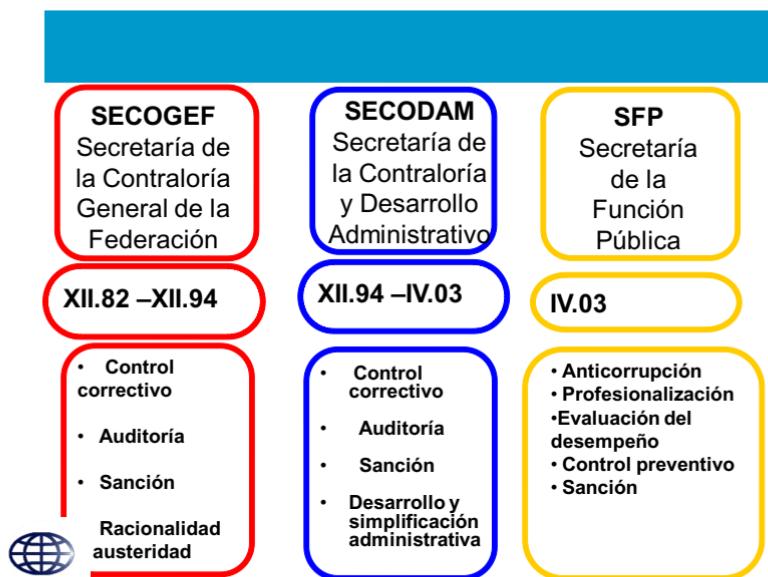
Actividades Exclusivas de la SFP

1) Administración del Servicio Profesional de Carrera.
2) Administrar los bienes inmuebles de la APF que no están asignados a ninguna dependencia específica.
3) Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales de los trabajadores de la APF.

Funciones que nadie más las hace que es la administración del servicio profesional de carrera con todas las singularidades y deficiencias que ha demostrado desde sus primeros años de ejecución, administrar los bienes inmuebles de la administración pública federal que no están asignados a ninguna dependencia específica y recibir y registrar las declaraciones patrimoniales de los trabajadores de la Administración Pública Federal, éstas si nada más las hace la Secretaría de la Función Pública, el tema es que cuando con el fortalecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas la Secretaría de la Función Pública se vio obligada a llenarse de estas nuevas actividades a mí me recuerda a esta obra no sé si de teatro creo que la escribió Brecht o Pirandello que son creo tres personajes en busca de un autor o una cosa por el estilo con la Secretaría de la Función Pública, una institución en busca de una actividad, entonces pues tuvo que encontrar estas tres que les mencione para encontrar como su nicho de originalidad si hacemos un poco de memoria la Secretaría de Contraloría General de la Federación se funda en diciembre de 1982 en el sexenio de Miguel de la Madrid que venía con la promesa de campaña de la renovación moral de la sociedad y si se mete uno a ver la Ley Orgánica de ese tiempo a mí me parece de esos retratos del pasado mexicano que son una maravilla.

La Secretaría de la Contraloría tenía la misión institucional de recibir las declaraciones patrimoniales no sólo de los miembros de la Administración Pública de la Federación y de los trabajadores del Poder Ejecutivo sino también de los miembros del Congreso y de los miembros del Poder Judicial es el diseño perfecto del presidencialismo mexicano y se pasaron por el arco del triunfo el concepto de división de poderes porque una dependencia encargada del Poder Ejecutivo recibía la situación patrimonial de jueces y legisladores. Eso cambio en 1994 y se crea la Secodam que duró hasta 2003 cuando surge en su encarnación actual la Secretaría de la Función Pública. El tema es que la visión esencial del control correctivo y de estos procesos

sucesivos de auditorías administrativas que lleva a cabo la secretaría no ha cambiado en sus distintas evoluciones institucionales y si incluso uno se mete a las entrañas presupuestales de la propia secretaría vamos a ver que sigue ejerciendo funciones de auditoría tal como lo hacía hace treinta años cuando fue diseñada.



Me metí a ver los expedientes de la declaración patrimonial, me tocó ver que un amigo que estaba llenando su declaración patrimonial y le preguntaban, era un cuestionario que fue diseñado en 1982 para medir su riqueza, los electrodomésticos que tenía en su casa y si tenía video casetera, como si eso fuera una medida para ver que tan corrupto era y que tanto había cambiado su situación patrimonial a través de los años.

Entonces podemos ver que hay un expediente irregular por cada 1869 declaraciones patrimoniales y si atendemos el costo de cada uno de estos expedientes irregulares, le costó al país

331 mil pesos, en general estos expedientes irregulares no son de funcionarios corruptos son de funcionarios distraídos que no llenaron la forma tal como se debía llenar y de ahí bota en el sistema y justifica toda esta estructura, todo este presupuesto y esta burocracia que se dedica a vigilar estas declaraciones patrimoniales. Entre enero y agosto de 2006 se aplicaron 579 sanciones económicas a servidores públicos por un monto de 586 millones de pesos pero nos salió más caro el auditor que los beneficios de la Auditoría de la Función Pública. Durante 2006 por cada peso invertido a la Secretaría de la Función Pública se levantaron sanciones económicas por 41 centavos; evidentemente no es función recaudar multas y recaudar dinero, su función pública, pero si vemos que ese fuera un objetivo no lo está haciendo de manera eficiente.

De 3.113 auditorías practicadas en el 2006 se aplicaron 3,278 sanciones administrativas, o sea si uno es un funcionario público y te cae la Secretaría de la Función Pública seguro tienes alguna amonestación administrativa por algún problema de un sello por algún problema de un seguimiento procesal pero sólo en 37 casos en el 1.1% se encontraron pruebas para fincar cargos de cohecho y extorsión.

Existen varios diseños institucionales alternativos al modelo de auditoría interna que inició la fundación de la Secogef, la Secretaría de la Contraloría en 1982.

Esta es una de las preguntas de una encuesta que se hizo sobre sistemas de presupuestación y rendición de cuentas que la hizo la OECD y el Banco mundial y la pregunta es ¿existe una dependencia de gobierno que concentre las funciones de control de auditoría interna?

¿Existe una dependencia de gobierno que concentre las funciones de control y auditoría interna?

Respuesta	Países	% de todos los países	% de miembros de la OECD
Sí, en la Secretaría de Hacienda o Ministerio equivalente	14	34,1 %	25,9 %
Sí en otra dependencia de gobierno (Canadá, Chile y México)	3	7,3 %	7,4 %
Sí, en una organismo independiente del Poder Ejecutivo	6	14,6 %	14,8 %
Sí ubicada en otra área de la estructura del estado	3	7,3 %	3,7 %
No	16	39,0 %	51,8 %

Fuente: OECD-Banco Mundial, 2003

En 14 países lo hace la Secretaría de Hacienda, en tres casos Canadá, Chile y en México lo hace una dependencia específica, en seis casos lo hace un órgano independiente lo hace el Poder Ejecutivo en tres en otra estructura del estado y en 16 países no existe un órgano que concentre la actividad de todos los órganos de control interno no existe una oficina realmente ahí mi perspectiva es que cuando se creó la Secretaría de la Contraloría en 1982 no había una intención del gobierno de Miguel de la Madrid de transparentar a la administración pública, de tener una administración más honesta y combatir la corrupción, sino lo que querían era una policía burocrática para que cualquier servidor público que se saliera de la línea política del presidente tuviera un expediente de por medio que se pudiera hacer llegar a los tribunales o a la prensa para presionarlos. Hay historias por ejemplo, de varios de los gobernadores que durante el sexenio de Salinas de Gortari que fueron invitados a renunciar a su cargo antes de que terminaran su mandato constitucional. Uno de los mecanismos para que esta invitación se llevara a cabo y los mandatarios es-

tatales dejaran su puesto era con los expedientes de la Secretaría de la Función Pública.

Y hay varios diseños alternativos al que tenemos en México, en Estados Unidos cada oficina tiene un despacho encargado de la auditoría interna pero esta red de inspectores no está centralizada en una oficina con rango ministerial y le reportan directamente a la GAO, el equivalente a la Auditoría Superior de la Federación, la responsabilidad de coordinar estos órganos de control interno esta en el auditor externo no en una secretaría centralizada.

En Gran Bretaña el auditor general cumple la doble función de auditor interno y externo del gobierno, ahí los órganos de control interno no sólo le reportan al auditor externo, sino que también forman parte de su estructura. Es como los británicos fusionaron ambas instituciones en una sola y al final también la contraloría general de Chile o el tribunal de cuentas de Francia nos pueden servir como referentes para el cambio institucional. Ahí mi única preocupación particular sobre el caso de un tribunal es que a la auditoría le pudiera llegar a pasar lo que le ha ocurrido al IFE donde existe una percepción fundada o no de que cada uno de los consejeros electorales tiene el encargo de ser el dignatario o embajador de un partido político.

Entonces creo que parte de la autonomía y de los grandes logros que se han hecho en la Auditoría Superior de la Federación en los últimos años son consecuencia de su diseño institucional que cae en una persona responsable con un compromiso con el país y no da margen a que a través de un órgano colegiado se politicice el trabajo de la auditoría. Entonces consideramos una vez más volviendo a la pregunta inicial si ¿creemos de que es adecuado el actual diseño institucional del estado mexicano? No, lo ideal sería fortalecer a la Auditoría Superior de la Federación a través de la estructura y el presupuesto que actualmente se le da a los sistemas de auditoría internas del gobierno federal.