

MESA 4

LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN EN LA AGENDA LEGISLATIVA VERSIÓN ESTENOGRÁFICA

Moderador José WOLDENBERG

Muy buenas tardes de nuevo a todos ustedes. En esta mesa los organizadores han invitado a los representantes de los siete partidos políticos nacionales con registro para debatir e intercambiar opiniones de la importante iniciativa que se ha puesto sobre la mesa. Como ustedes saben, el cambio democratizador que vivió nuestro país estuvo acompañado de un número relevante de nuevas instituciones estatales de carácter autónomo. Son un fruto de los tiempos en que se aclimató entre nosotros el pluralismo político. Al mismo tiempo forman parte del entramado que está llamado a soportar la vida democrática. No aparecieron por arte de magia sino tratando de responder a las diversas necesidades y sus funciones sustantivas. Son imprescindibles para la sustentabilidad del germinal Régimen Constitucional Democrático: el Banco de México, los Institutos Electorales, las Comisiones de Derechos Humanos, los Institutos para la Transparencia y el Acceso a la Información, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, forman parte de la nueva constelación de organismos públicos autónomos.

Como ustedes saben, un buen número son necesarios para garantizar derechos fundamentales de los ciudadanos y el le-

gislador consideró que la mejor vía para ello era que no fueran dependientes de ninguno de los Poderes tradicionales. Su autonomía debe permitirles un funcionamiento alejado de la lógica y las presiones de las principales fuerzas políticas del país, y de esa manera deben garantizar procesos sustantivos para el quehacer político y social, y el ejercicio de muy diversos derechos. En esta tesitura el Auditor Superior de la Federación, Arturo González de Aragón, ha puesto sobre la mesa la posibilidad y la necesidad de otorgarle este estatus de autonomía a la propia Auditoría Superior.

Los organizadores del evento me han planteado que a su vez les pregunto a los miembros de esta mesa diferentes cuestiones en relación a esta iniciativa ¿Qué nivel de prioridad en la agenda legislativa le otorga el partido que cada uno de ustedes representa a los temas de rendición de cuentas y combate a la corrupción? ¿Crean que es adecuado el actual diseño institucional del Estado mexicano para asegurar la rendición de cuentas y el control del poder? ¿Conviene convertir a la Auditoría Superior de la Federación en un nuevo órgano constitucional autónomo, equivalente en rango al IFE, a la Comisión de Derechos Humanos o al Banco de México? ¿Cuáles serían los beneficios y los posibles riesgos de una reforma de este tipo? ¿Hasta qué punto debe la Auditoría Superior tener facultades de sanción directa a los servidores públicos que desvían fondos públicos? Y pregunto yo ¿Podría reaparecer algunas de las no muy buenas rutinas que en su momento tuvo la Secretaría de la Contraloría que era actuar de hecho como el Ministerio Público y Juez al mismo tiempo en procesos de carácter administrativo? ¿Son suficientes las facultades con las que cuenta actualmente la Auditoría? Y finalmente ¿cuáles otras reformas paralelas ayudarían a fortalecer la función de fiscalización y auditoría del gasto público del Estado Mexicano? Como ven un temario basto y complejo. En primer lugar hará uso de la palabra Alejandro Gertz que es diputado electo para la próxima legislatura.

Alejandro GERTZ MANERO

Partido Convergencia, diputado federal electo

Señores miembros del presidium, Señores y Señoras: Convergencia va a presentar el primero de septiembre, dentro de unos cuantos días una iniciativa de Ley de Cuarto Poder Ciudadano que pretende presentar las propuestas de cambio Constitucional para que todos los órganos de auditoría y de control de los tres poderes y en los tres niveles sean realmente órganos bajo el control, la dirección y la supervisión de estructuras plenamente ciudadanas. La razón de esta iniciativa es muy clara. En México el principal problema, la queja más rigurosa de la sociedad es la impunidad y la corrupción, que tienen como factor fundamental para poder prevalecer y crecer la no rendición de cuentas y la falta de transparencia de todos los órganos que ha ido creando el Estado mexicano, sabiendo que tiene que tener un sistema de rendición de cuentas.

Estos sistemas no han dado los resultados que se esperaban porque también son órganos formados por las propias estructuras del poder para auditarse y castigarse a sí mismos. No tienen la característica de autonomía que un sistema de auditoría tiene que contar en forma fundamental. Es decir ¿Qué es lo que ha ocurrido?, que a los órganos de esta naturaleza que se denominan órganos constitucionalmente autónomos finalmente están integrados en su dirección y en su control o por personas nombradas directamente por el Ejecutivo o nombradas a través de un sistema partidista, que no es el que la población está queriendo que se aplique en estos casos. Nosotros vamos a ir en este proyecto mucho más allá de la Auditoría Superior de la Federación. Creemos que las contralorías o secretarías de Función Pública, la Auditoría Superior de la Federación por lo que hace al Poder Legislativo y en el caso del Poder Judicial los Consejos de la Judicatura tienen que contar con una estructura independiente y ciudadana ¿Por qué? Porque los resultados lo están requiriendo, porque es un clamor nacional, porque no hay duda en que esto tiene que hacerse así.

Entonces, a la pregunta ¿Cuál es nuestra prioridad? Convergencia presenta el primero de septiembre una iniciativa de ley para generar esta autonomía y ciudadanización de todo el sistema de auditoría de los tres niveles. El actual diseño nosotros creemos que las estructuras y los técnicos y los profesionales que se han ido incorporando a estos sistemas de auditoría y de control de gestión son gente ya muy bien preparada. Pero se está multiplicando el costo administrativo porque finalmente todos vienen a hacer lo mismo y los costos se van al cielo. Si nosotros podemos hacer todo un sistema en el que se recoja la experiencia y la capacidad de sus técnicos, de sus profesionistas y de sus empleados y le quitamos el costo burocrático que es inmenso, para hacerlo mucho más eficiente, creo que va a funcionar mucho mejor. Entonces el actual diseño que es lo que nosotros creemos que debe de conservarse, toda la estructura administrativa, toda la estructura técnica pericial, profesional que ha sido a través de los años un instrumento que puede ser muy útil si está en manos realmente de un sistema independiente y autónomo, en manos de la Auditoría Superior de la Federación como órgano autónomo, evidentemente ese es el tema que nos trae aquí ese es el movimiento que en este momento se está dando a nivel público.

La Auditoría Superior de la Federación junto con los demás órganos de auditoría tienen que rescatarse del sistema de administración para convertirse en un sistema de auditoría. En las economías de todo el mundo no hay una empresa, un conglomerado, una estructura que no tenga un sistema autónomo de auditoría. Es decir, eso lo requiere Hacienda para todas las personas morales que son causantes, se necesita tener auditores externos, esos auditores externos no pueden ser miembros de la misma administración. Por lo tanto ese principio administrativo, y ese principio contable y fiscal que ha sido reconocido por el propio gobierno, no puede ser negado por el mismo gobierno que lo reconoce y lo impone a los miembros de la comunidad. En cambio a sí mismo no se lo da, eso no tiene lógica y no tiene sentido.

¿Cuáles son los riesgos? Los riesgos son políticos y para los que se corrompen o para los que ejercen la impunidad. Pero los riesgos para la comunidad no existen. Al contrario yo creo que para la comunidad es una garantía de que el sistema va a funcionar, y de que sí vamos a tener una información y a las auditorías no son nada más para castigar y para perseguir, son también para reconocer y para validar los esfuerzos cuando estos son realmente productivos y cuando las personas o las instituciones están verdaderamente cumpliendo con su deber. Cuando se ve a un auditor como un enemigo, se está poniendo en el supuesto de que no se quiere ser auditado o no se quiere entregar cuentas y por esa razón se le ve como alguien que va a hacer un daño. Es decir cuando uno tiene la administración de cualquier institución, el órgano autónomo externo auditor es un órgano extraordinariamente eficiente.

En el mundo académico los rectores de las universidades tanto públicas como privadas hemos encontrado caminos para establecer sistemas de evaluación y de acreditación totalmente externos a nuestras universidades y no les tenemos miedo. Al contrario, estamos haciendo un esfuerzo para crear un sistema nacional de evaluación, ahí está el Coneval, los IIES y los COPAES. La vida universitaria cada vez se somete más a los niveles de acreditación y de análisis de órganos pares para saber si realmente están cumpliendo con su deber. Las universidades de este país han dado ejemplo y lo estamos cumpliendo a diario. No solamente hacemos eso sino que nos sometemos a los sistemas internacionales de evaluación, y muchas instituciones ya están sometidas a eso y nosotros no tenemos ninguna injerencia, entre más autónoma sea un sistema de auditoría será más eficiente.

En lo referente a la sanción directa, un sistema de auditoría que no sanciona simplemente no sirve para nada. Si no sanciona no sirve punto, lo único que sirve en un sistema de auditoría es su capacidad de sanción, eso hay que tenerlo muy claro. Las facultades que tiene que tener estas instituciones están exploradas. De hecho en México encontramos un sinnúmero de auditorías

de transparencia y de rendición de cuentas de defensa ciudadana y si lo analizamos parece que lo hicimos para otra vez hacer un gatopardismo de que vamos a hacer algo para que no sirva, pero que aparente que ya cumplimos, cuando en la práctica no sea así, no se trata de eso. El país requiere un sistema de auditoría, muchos países de América Latina nos están dando un ejemplo. Ecuador ha lanzado y tiene vigente ya un sistema de auditoría y de control ciudadano para que sean los ciudadanos los que auditén y los que sancionen a su propio sistema, y aquí hay que hacer un señalamiento muy claro, en ningún momento queremos dar a entender que los órganos ciudadanos nos hagan las tareas de las instituciones. Eso no es cierto.

¿Qué otras reformas creemos nosotros que deben de hacerse? Los Consejos de la Judicatura están nombrados por los propios jueces, la Auditoría Superior de la Federación es una estructura que se maneja a través de los partidos, las Secretarías de Función Pública están nombradas por la propia institución que se va a auditar, entonces es de sentido común que es necesario una reforma. No es porque esté aquí el maestro Woldenberg, pero tenemos un ejemplo en el Instituto Federal Electoral de 2000 instituto de ciudadanos para ciudadanos que nos dio la primera esperanza de tener un sistema democrático en el país. Tuvo un enorme éxito, una enorme capacidad de respuesta y fue muy bien recibido por la comunidad,

¿Por qué le tenemos que tener miedo a que nos auditén, por qué tenemos que nosotros mismos nombrar a nuestros propios auditores? Podría ser que vayan a encontrar algo que no nos guste, pero vamos a hacer un acto de buena fe, y eso lo queremos impulsar con una iniciativa ciudadana que ustedes conocerán el primero de septiembre precisamente para que todos estos órganos se compacten. El costo será infinitamente menor, salvemos a los técnicos y a los profesionales que están trabajando en esto y que lo hacen muy bien y hagamos un sistema de selección ciudadana que no tenga nada que ver ni con el gobierno, ni con los partidos. Nosotros creemos que los partidos tienen funciones po-

líticas muy importantes. Vamos a dejarlos en sus funciones políticas y vamos a dejar a los ciudadanos defendiendo los derechos de toda la comunidad para que esa transparencia nos ayude a todos a prosperar. Ese es el criterio de Convergencia y así lo vamos a plasmar en una iniciativa de ley que será publicada a partir del primero de septiembre.

Luis Antonio GONZÁLEZ ROLDAN

Representante del Partido Nueva Alianza ante el Consejo General del IFE

Trataremos de dar respuesta a las preguntas formuladas en los siguientes términos:

Actualmente, México tiene como órgano de fiscalización a la Auditoría Superior de la Federación, su fundamento jurídico data de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, el 20 de julio de 1999. Posteriormente, el 20 de diciembre de 2000, la Cámara de Diputados aprobó dotar de autonomía técnica y de gestión a esta entidad, en virtud de su naturaleza fiscalizadora, es decir, el Poder Legislativo aprobó en 2008 una segunda generación de reformas a la constitución para fortalecer las facultades de la auditoría superior de la federación. Hace tres meses que se tiene una nueva ley de la cual aún no sabemos los resultados de su aplicación.

No olvidaré mencionar las diferencias establecidas entre los órganos constitucionalmente autónomos y la Auditoría Superior de la Federación, cuya autonomía técnica y de gestión tiene como propósito apoyar a uno de los poderes de la unión en la fiscalización del gasto público federal. Corresponde a la Cámara de Diputados, coordinar y evaluar el desempeño de sus funciones a través de una Comisión. Respecto de la autonomía técnica, la actuación de la Auditoría Superior de la Federación se ve limitada por los principios legales vigentes como son la anualidad, posterioridad, reserva y secrecía de la información respecto de sus actuaciones, mientras que la autonomía de gestión implica que la

Auditoría Superior de la Federación puede gestionar, proponer, ejercer y aplicar su propuesta, así como definir su estructura burocrática, el régimen jurídico de su personal así como los procesos de selección, ingreso y promoción del mismo.

En Nueva Alianza coincidimos en que la democracia trae aparejada la transparencia, rendición de cuentas y la fiscalización, porque todos los gobiernos democráticos en cualquiera de sus modalidades y niveles tienen inalienables compromisos con sus gobernados para gobernar bien. En Nueva Alianza creemos que la transparencia consiste en poner a disposición de la sociedad la información que se origina en la administración pública y organizaciones políticas con el fin de que la sociedad pueda evaluar el desempeño de las autoridades encargadas de evaluar dichas organizaciones. Coincidimos en que la rendición de cuentas significa la obligación de todos los servidores públicos para dar cuenta, explicar y justificar sus actos al pueblo que es el último depositario de la soberanía de una democracia. Un elemento esencial para que los gobiernos rindan cuentas es que los ciudadanos tengan acceso a información abundante y confiable sobre los resultados de la gestión pública, para que entonces puedan enjuiciarla y posteriormente, tomen la decisión de aprobarla o reprobarla mediante el voto.

El principio básico es que aquello que es realizado con el recurso de todos y para el beneficio de todos, debe de estar a la vista de todos. La rendición de cuentas en la función pública se refiere a la obligación que tienen las autoridades de responder por sus actos durante toda su administración a la sociedad que les otorgó el mandato popular. Este concepto incluye, por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar de sus decisiones, y de justificarlas en público. Por otro lado, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado la ley.

La rendición de cuentas se ha vuelto una existencia toral en el mundo de la política democrática; todos estamos de acuerdo en que la democracia implica rendición de cuentas. En México,

en lo particular coincidimos que después de décadas de gobiernos irresponsables el establecimiento de instituciones y prácticas efectivas de rendición de cuentas representa una de las primeras aspiraciones de la joven democracia. Existe entonces un consenso notable acerca de la relevancia democrática de la rendición de cuentas. Históricamente en el ámbito internacional la aprobación de todo presupuesto y la fiscalización de las políticas públicas son tareas que están a cargo de los diferentes congresos.

Sin embargo, la tendencia general es que los órganos de fiscalización estén fuera del ámbito de cualquiera de los tres poderes. Hay países que desde luego se sustraen de estas tendencias como Uganda, Tanzania, y Somalia pero otros países como Francia, Italia, Irlanda, por mencionar a algunos, han constatado los beneficios de contar con órganos autónomos en materia de fiscalización, mientras que entre los países latinoamericanos que decidieron sin ningún temor contar con estos órganos independientes, están Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Nicaragua entre otros.

Hay quienes sostienen que la Auditoría Superior de la Federación se encuentra presionada por los partidos políticos para realizar auditorías que tengan un beneficio político para ellos y en deterioro para el partido en el gobierno. Por lo que respecta a mi partido Nueva Alianza niega rotundamente ejercer cualquier tipo de presión similar en contra de otros partidos. Porque en Nueva Alianza buscamos no el beneficio partidista, sino el beneficio de México. En Nueva Alianza aceptamos la responsabilidad como nuestro punto de partida, rendir cuentas implica la obligación de responder a pregunta incómoda y exigir cuentas implica la oportunidad de hacer preguntas incómodas.

La rendición de cuentas involucra tanto el derecho a recibir información y la obligación de divulgar los datos necesarios, pero también implica el derecho a recibir una explicación y el deber correspondiente de justificar el ejercicio del poder. Estamos ciertos que un órgano como la Auditoría Superior de la Federación es vital y que su importancia es incalculable para hacer realidad el control, y la rendición de cuentas en una democracia.

Es por ello que en mi partido apoyamos la autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación y manifestamos que los legisladores de Nueva Alianza retomarán este tema como primordial en la agenda legislativa de nuestra fracción parlamentaria, porque hoy más que nunca, los legisladores deben trabajar para recuperar la confianza y la credibilidad ciudadana. Por esta razón se hace obligado continuar fortaleciendo los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas a través de las actividades de la Auditoría Superior de la Federación, mediante la aprobación permanente de más y mejores normas de fiscalización y con mayores recursos presupuestales. En este orden de ideas resulta necesario dotar a este órgano de autonomía que implique facultades de sanción administrativa sin menoscabo de las facultades de la Secretaría de la Función Pública, autonomía para identificar y atacar en cada entidad pública las áreas de opacidad así como una revisión de la cuenta pública oportuna inicia el primer día hábil de enero del siguiente ejercicio que se revisa, porque las revisiones veteranas y tardías en nada contribuyen a la vida democrática.

José MULATO MARTÍNEZ

Representante del Partido Verde Ecologista

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como facultad exclusiva del Poder Legislativo a través de la Cámara de Diputados la revisión de la cuenta pública, para esto se apoya en un Auditor Superior de la Federación. La Cámara de Diputados es la garante y representante de los intereses generales de la sociedad mexicana, que este tipo de verificaciones de los resultados que se hayan obtenido de la gestión financiera del gasto estén plasmadas en las leyes fundamentales del país y por ello en el pacto democrático mexicano. En este contexto la Auditoría Superior de la Federación, en su actual condición de órgano autónomo de la Cámara de Diputados, cumple a cabalidad su papel de órgano de apoyo técnico del poder democrático republicano

encargado de verificar el cumplimiento de la voluntad ciudadana, es decir, del Poder Legislativo.

Durante la sexagésima legislatura el Partido Verde se ha comprometido con la rendición de cuentas. Para ello presentó al menos tres iniciativas que buscaban mejorar tanto la fiscalización como la evaluación de los resultados del gasto público. Para el Partido Verde, el debate de la autonomía de la Auditoría Superior es un debate entre las atribuciones vinculatorias de la Auditoría, es decir su capacidad para ejercer o castigar las faltas no sólo de gestión en la administración de los recursos federales y un problema que no se encuentra anexado a un poder fáctico o un poder de la Federación. En el Partido Verde se han presentado iniciativas como las del diputado Xavier López Adame para crear una Ley de Contabilidad Gubernamental, o como la del diputado Javier Elizondo para transparentar los donativos a Pemex o inclusive llegar a transparentar los recursos del ramo 28 y ramo 33, a lo largo de la 60 legislatura se han hecho avances para llegar incluso a poder fiscalizar recursos indistintamente de quien sea el que los ejerza. Recordemos el caso de Serrano Limón quien llegó con el pretexto de que él no era parte de la estructura gubernamental y por lo tanto podía ejercer recursos públicos y no ser fiscalizado, esto llegó inclusive a la Suprema Corte de Justicia.

El Partido Verde también propuso reformas constitucionales, para que la Auditoría no sólo fiscalice la gestión financiera de recursos aprobados en el presupuesto de la Federación, sino también el resultado de los mismos, y con base en estos resultados se realicen las asignaciones, partidas y participaciones federales de las entidades federativas. Otorgar este tipo de facultades fortalecería el papel de la Auditoría al dotarla de argumentos técnicos para seguir modificaciones presupuestales en ejercicios subsiguientes, no sólo basado en argumentos contables, sino en materia de resultados de política pública. No se trata de una invasión de facultades, sino de dotar de argumentos al Poder Legislativo, al que pertenece para elaborar un mejor trabajo por el bien del país.

Durante la sexagésima legislatura propusimos también reformas a la Ley de Coordinación Fiscal para hacer transparente la aplicación de las participaciones federales al ramo 28 y al ramo 33. Inclusive nos atrevimos a sugerir que sea la Auditoría Superior de la Federación la que se encargue de la evaluación de los resultados de la aplicación de estos recursos en coordinación con órganos de gobierno para evaluación de política pública como son el Consejo Nacional de Evaluación Coneval. Me parece que hasta la fecha en México hemos entendido que la Auditoría solo debe verificar el cumplimiento de las normas contables y la transparencia de gestión. Esto para el Partido Verde no es un objetivo en sí mismo, el objetivo es construir un México mejor, es por eso que para el PVEM es importante que se dote de más facultades a la Auditoría Superior, de modo que deje de ser un órgano que sólo emita recomendaciones para reclasificar el gasto en la cuenta pública o que sólo detecte irregularidades graves, para erigirse como un organismo clave en el desarrollo del país. La misión es convertirla en un órgano capaz de verificar que efectivamente cumplió los objetivos de gestión en la aplicación de los recursos, en los presupuestos de cada entidad esto se logra al integrar el proceso de fiscalización con el de evaluación de la política pública.

Para el Partido Verde, el problema no es la autonomía de la Auditoría. El problema es no perder de vista que la fiscalización tiene un fin social. Para nosotros hay una mala interpretación en el trabajo que se hace hasta la fecha, no se trata de fiscalizar para encontrar estas desviaciones, funcionarios mal capacitados, irresponsables o mal intencionados. El objetivo es encontrar que el programa 'x' o el programa 'y' no cumple sus metas sociales. ¿Por qué no llega el recurso a la población deseada?, o los términos que se puede juntar una política con verdadero impacto, la Auditoría Superior de la Federación es un órgano de apoyo del Poder Legislativo.

No crearemos, no estamos a favor de crear un elefante blanco, actualmente posee autonomía técnica y autonomía de gestión, es

decir nadie le dicta el tipo de trabajo que en materia de autoridad efectúa y también cuenta con autonomía de gestión, en este caso tiene la libertad para administrar internamente sus recursos humanos, financieros y materiales. Entendemos la importancia de la autonomía total de la Auditoría, pero no sin antes haber dejado claro nuestro punto de vista sobre la auditoría no sólo contable sino que los resultados obtenidos con recursos auditados. Sin esta condición previa el PVEM no apoyará nunca la transformación de la Auditoría en un órgano autónomo de la Administración Pública Federal.

Actualmente en el país tenemos un debate entre las federaciones y las entidades. Las primeras dicen que las entidades no administraron correctamente los recursos del ramo 23, 28 y 33 durante la etapa que recibían recursos extra por conceptos de participaciones, y las segundas reclaman que la federación las ha olvidado y dejado al borde de la quiebra ¿no será mejor realizar estos juicios sobre una evaluación de los resultados de la administración de los recursos, y no sobre un debate político que nos desgasta como país en un momento que la unidad apremia?

Debemos buscar una Auditoría en la que haya vinculación entre los resultados de la ejecución física de los programas de gobierno, no sólo de los recursos y de los resultados de los mismos. Si hoy un funcionario no alcanza su objetivo o meta programática no existe un mecanismo que dependiendo de las circunstancias o causas de incumplimiento resarza a la sociedad el daño del compromiso incumplido. Este es quizás uno de los puntos más delicados de la fiscalización mientras cualquier director, administrador público pueda llegar a una oficina sin el compromiso absoluto en el cumplimiento de sus funciones el Poder Legislativo podrá continuar dictaminando los presupuestos de egresos más elevados de la historia, lamentablemente terminan siendo recursos desperdiciados en tanto no exista un mecanismo institucional que rebase auditar la desconfianza y se convierta en un vigilante del cumplimiento de metas. Es una vergüenza que tengamos que crear leyes para que los funcionarios cumplan con su

trabajo. En ninguna otra parte del mundo sucede esto. Cumplir es parte de un deber cívico como funcionario público.

Nuestras propuestas:

Las propuestas del Partido Verde incluyen: auditar indicadores de gestión y resultados, dotar de esta atribución a la Auditoría Superior de la Federación, concentrar el Coneval y el Instituto de Evaluación de la Educación a la Auditoría Superior de la Federación en un sólo organismo; auditar el ramo 28 y programas del ramo 33. Esto último no está en contra del ramo federal, auditar las participaciones, los resultados de las participaciones y las aportaciones que lo comprendan. Por el contrario si lo hubiéramos auditado ya no tendríamos las discusiones estériles que hoy tenemos.

No conviene convertir la ASF en un ente autónomo. El proceso presupuestal constitucionalmente pertenece a la Cámara de Diputados y las funciones de la Auditoría son fundamentales en el proceso. El Informe de Resultados de la Cuenta Pública es tarea principal de la Auditoría Superior ya es autónoma constitucionalmente, sólo depende de la Cámara de Diputados en la medida en la que se le clasifica administrativamente dentro del Poder Legislativo.

Tomás TORRES MERCADO

Partido de la Revolución Democrática, senador

El Partido de la Revolución Democrática tiene claro como prioridad y en el rango de jerarquía, el tema de la revisión del gasto público nacional y por ende, del órgano de fiscalización de la Cámara de Diputados. Sucede que hay evidencias de que es lo que está pasando en México, hay condiciones para tener el liderazgo y la valentía para cambiar las condiciones de México, más de 20 años con un crecimiento mediocre que no llega al 2% promedio, no le sumemos al 2009 porque nos va a quitar ocho o siete puntos ¿En qué evaluación del mundo estamos bien?

A lo mejor estamos en el 31 en gasto de educación, pero en el 150 en el nivel de conocimiento, ahí no empatan las cosas de la dimensión del dinero en relación con la responsabilidad funcional. Estamos en los primeros lugares de violencia en las calles en el mundo, pasamos por calamidades que son actuales y otras que vienen de atrás, el tema económico, el de la seguridad pública y la justicia, está el de salud pública y ahora una más sobre todo para los que tenemos un origen vinculado con el medio rural, el de la desgracia de la falta de agua que puede agravar severamente las condiciones de gobernabilidad, con el dique de paso de más de quinientos mil jóvenes que anualmente se iban a los Estados Unidos ¿Qué importancia tiene esto? De darle autonomía, anticipó algo que pudiera ser una conclusión, la posición de mi grupo parlamentario de mi partido es clara. Sí a elevar a este órgano técnico ahora con el carácter de auxiliar de la Cámara de Diputados para seguir el gasto nacional al rango constitucional, con algunas observaciones, el presupuesto federal de 1997 a 2000 alcanzó un billón veintisiete mil millones de pesos, el gasto federal para el ejercicio fiscal, con todo y sus descuentos y con toda la deuda para el 2009 anda en tres billones quinientos mil millones de pesos, quitémosle ochenta y cinco mil, o quitémosle trescientos mil de lo que implicaría el déficit para el ejercicio del gasto nacional.

Hay evidencias de que el presupuesto crece en mucho, el crecimiento económico decrece y los pobres crecen ¿qué está pasando con este país? Una elevadísima burocracia que trae anticipado cerca de seiscientos mil millones de pesos para la nómina, sin contar los dineros que tiene que destinarse para el gasto de la transición de seguridad social y del ISSSTE y del IMSS, de un ISSSTE que no tenía un peso de reservas actuariales para hacer frente a la transición, pero si tenía presente el acuerdo político a ver quien maneja la PensionISSSTE, un Instituto Mexicano del Seguro Social con pasivos ni siquiera cuantificados, tanto contingentes como de transición del esquema de la ley de 95 entrada en vigor en 97 sin reservas actuariales. Yo aquí soy abogado, no soy

economista, formé parte de la Comisión de Presupuesto y tuve que estudiar algo con relación a este tema que en derecho sería la introducción al estudio de Márquez y de otros.

En economía tenemos que hacerlo de igual forma. El problema es francamente serio para México, porque su viabilidad está soportada, no en la deuda externa, sino en esta deuda que tiene que ver con los sistemas de seguridad social, pero el pasivo más grave es sin duda la burocracia nacional y la clase política de la que formamos parte. Es posible dar un quiebre, un cambio cualitativo con relación a este y otros temas, ese es el gran planteamiento ¿qué capacidad tiene de revisión el órgano de fiscalización de la Cámara de Diputados?, andaba por ahí del uno punto cinco por ciento en relación con el gasto nacional. No sé si ahora anda en el tres o cinco, no lo he actualizado y la conclusión es que el Estado Mexicano, los estados y los municipios no entran en quiebra porque entonces iríamos no se a donde. El asunto es que entramos en crisis, de gobernabilidad y de debilidad de las instituciones. Platicaba con un representante del Embajador austriaco y cuando le comenté que me preocupaba terriblemente la debilidad de las instituciones en México, me contestó que le preocupa más el número, porque se comen en gasto corriente en sueldos y salarios ¿por qué lo digo? Tenemos lo que era la Contraloría General de la Federación y de Desarrollo Administrativo. Nunca ha habido desarrollo administrativo porque si no estuviéramos revisando ¿cuántos organismos de control presupuestario indirecto, tenemos en el país y dónde hay duplicidad? Podemos tocar la integración de la Cámara de Diputados, pero ¿cómo se desdobra la esencia de la estructura federal?

Hay más de cincuenta delegaciones federales por entidad, multiplicámenlo mínimo por el número de entidades federativas y en los rangos de estructura que no lleguen a jefes de departamento sino sólo de subdelegados, por ahí anda el gasto nacional. Tema central este dinero ¿qué pasa en México? El asunto es transparencia, es el cuidado del gasto nacional, ese es el tema central, en México pasamos por una crisis no de seguridad pública, no

sólo económica; sino de confianza en las instituciones, el actual diseño constitucional y legal, ¿da para la fortaleza del actual Auditoría de la Federación? Yo creo que todavía no sabemos si sí o si no, les diré ¿por qué no? Porque entraron en vigor reformas en mayo de 2008 que modifican el sistema de contabilidad nacional, en un propósito de armonización y también se estableció un esfuerzo, ignoro si el suficiente del desempeño conforme a indicadores en un concepto, dicen los que saben de esto, de planeación estratégica quiero decir.

No creo que haya todavía en el país una evaluación del desempeño en relación a los indicadores establecidos en el marco del ejercicio gubernamental en este país en este momento, entró también en vigor en este año de 2009 la vigencia de la nueva ley de fiscalización. Me parece que la propuesta es interesante, nosotros planteamos sí, a la reforma constitucional, pero hay que hacer un análisis integral hemos avanzado en la ciudadanización y aquí bien se dijo hay que rendirle tributo, no sólo a Jose Woldeenberg cosa que creo todos hacemos, sino a la condición del acuerdo político para haber avanzado en un organismo que conduce los procesos electorales. Creo que esto mejoraría la calidad de la democracia. Sin embargo, creo que lo que está pasando es que avanzamos en democracia, pero hay más gente sin comer. La Comisión de Derechos Humanos que probablemente sería prudente replantear, evaluar su aportación a la cultura de los derechos humanos pero cuestionar también su utilidad en términos de una realidad presente y lo mismo podemos decir del Banco de México

Quiero puntualizar en torno a los planteamientos específicos, sí a la reforma constitucional es una reflexión conjunta en relación a la ley orgánica de la administración pública federal y a la estructura del sistema de rendición de cuentas nacional, actualmente las leyes autorizan. No comarto, se los digo con sinceridad de que no tenga facultados el órgano de fiscalización de revisar la inversión en curso. Tampoco comarto que la aprobación de la cuenta pública exima de responsabilidad a quien parti-

cipe en la aplicación del gasto puesto que si no se extinguen las responsabilidades administrativas, tampoco las penales porque reglas de prescripción y tienen su autonomía cada disciplina jurídica en relación con esto lo último ¿hay condiciones para ir a una reforma que tocara la constitución y leyes secundarias?

Para la reforma se requiere tocar la Constitución Política de este país, hay una mayoría prefigurada en Cámara de Diputados pero no la hay para pasar en el Senado de la República. Una fuerza política conserva todavía la posibilidad de ponerle la traba a las reformas constitucionales. Y lo otro es, no hay que poner un policía detrás de cada servidor público, habrá que ir desplazando las instituciones que la constitución contempla ¿por qué no funcionan? El ejército está en lugar de las policías ministeriales y está en el lugar de quienes tienen la tarea fundamental del pacto social. La pregunta más importante ¿podremos en México despojar las posiciones que pasan por el Congreso de la cuota partidaria? Como en todos los organismos autónomos constitucionales lo que transita por el Congreso, Cámara de Diputados o Senado.

Roberto GIL ZUARTH

Partido Acción Nacional, diputado federal electo

Debo anticipar que juzgo como poco conveniente que la Auditoría Superior de la Federación se convierta en un órgano constitucionalmente autónomo similar al IFE, al Banco de México, al INEGI o la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Voy a intentar explicar por qué. Sucede que en el discurso político mexicano así como en el discurso constitucional cada vez que queremos que una institución funcione mejor, se propone o su ciudadanización o hacerlo órgano constitucionalmente autónomo, y ahí perdemos de vista algunos desafíos importantes y algunas soluciones que podrían ser asequibles.

Acordes con cada misión que cada institución está llamada a realizar en el entramado constitucional, de alguna manera este discurso es atendible, es entendible, la ciudadanización así como

los órganos constitucionales autónomos son dos aportes importantes mexicanos al constitucionalismo contemporáneo, y además son experiencias exitosas. Sin embargo, en el caso concreto de la Auditoría Superior de la Federación intujo que la autonomía puede debilitar sensiblemente el sistema de control presupuestal y también puede terminar por debilitar al congreso mexicano y me parece que existen razones históricas de derecho comparado y también funcionales que nos permiten sostener esta tesis.

En primer lugar la Auditoría Superior de la Federación no es un órgano constitucionalmente autónomo, pero si es un órgano constitucional con autonomía. No es un juego de palabras, tiene sentido, las características de un órgano constitucional autónomo derivan de un conjunto de funciones estatales que se asignan por mandato constitucional a un órgano que está fuera de la división tripartita de poderes públicos y que está fuera de la división entre Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial no está dentro de una esfera orgánica funcional de estos tres poderes. Ciertas funciones en consecuencia se sustraen de la división clásica tripartita y en consecuencia se asignan de forma exclusiva y excluyente a este tipo de órganos.

Si bien es cierto que la Auditoría Superior de la Federación no cumple con esta condición, también es cierto que se trata de un órgano creado y regulado directamente por la Constitución y que la propia ley fundamental le otorga autonomía funcional y además que dicha autonomía está protegida por un conjunto de garantías institucionales. Por ejemplo, la movilidad de su titular es en consecuencia con un órgano constitucional con autonomía, aunque ciertamente insisto, no un órgano constitucionalmente autónomo. Este dato lo hace peculiar y tiene implicaciones importantes. No todos los órganos constitucionales son autónomos. La Comisión Permanente del Congreso es un órgano constitucional, pero no es autónomo. El ministerio público es un órgano constitucional pero no es un órgano autónomo sino que depende directamente del Ejecutivo. El IFAI es un órgano no constitucional pero tiene autonomía, y ¿qué significa que sea un órgano autónomo? Pues

nada más y nada menos que sus principios básicos de organización y funcionamiento están previstos en la Constitución y por tanto el legislador ordinario no puede alterarlo, y el parlamento no puede modificar sus principios básicos de estructura y funcionamiento.

Por tanto, sólo pueden ser modificados por el poder revisor de la Constitución mediante procedimientos y mayorías agravadas y ¿qué implica que sea un órgano autónomo? Pues que tiene reservada para sí la función de regularse y organizarse y de ejercer sus atribuciones sin ninguna interferencia invalidante de otros poderes públicos, y ¿qué relevancia reporta que su autonomía esté prevista constitucionalmente?, pues que cualquier interferencia invalidante en su desempeño en su organización, funcionamiento o decisiones es inconstitucional y por tanto puede ser objeto de cualquier —al menos teóricamente— procedimiento de control sobre la regularidad constitucional.

La segunda premisa de trabajo implica que el control presupuestal o los controles de bolsa tienen una naturaleza dual. Implica por un lado, la determinación de las fuentes de ingreso y de los destinos del gasto público y, por otro lado, la verificación de la eficiencia, legalidad y oportunidad en la aplicación de los recursos en los programas públicos. A esta primera dimensión se le conoce como el control autorización y a la segunda se le conoce como el control o la inspección. Como es sabido, la segunda dimensión, el control inspección, se realiza a través de la revisión de la cuenta pública y en esta atribución en específico, participa la Auditoría Superior de la Federación.

En consecuencia, el control presupuestal en esta doble dimensión es una competencia constitucionalmente originaria del Congreso y en particular de la Cámara de Diputados, que por alguna coincidencia —vale decirlo—, me parece pendular en el debate de unicameralismo y bicameralismo durante el siglo diez se quedó en la Cámara de Diputados. Pero bien pudo haber sido como en otros países del mundo una función en su conjunto en vía de delegación constitucional. La Auditoría participa de esta función

y participa fundamentalmente de la función técnica la fiscalización de los ingresos y de los egresos y de los programas públicos. Pero la función que desempeña la Auditoría Superior es sólo una parte del control presupuestal. Este control no se agota pues en la fiscalización posterior de los ingresos y egresos o en la verificación del desempeño de los programas o en la determinación de la responsabilidad resarcitoria, que es al final de cuentas una sanción. El control presupuestal es ante todo un control político, sobre acciones y omisiones de las distintas agencias del Poder Ejecutivo. Este control político en palabras de un clásico liberal inglés implica “echar luz sobre los actos” compelir la exposición plena y justificación de todo lo que se considere cuestionable y censurar lo que se considere censurable y se echa luz sobre los actos u omisiones a través fundamentalmente de la deliberación parlamentaria. Porque el Parlamento cuando delibera y cuando discute la cuenta pública y los informes que presenta la Auditoría Superior de la Federación, está controlando al Ejecutivo. No es casualidad que alguien denomine al Congreso como un “poder deliberante”. Cuando el Poder Legislativo delibera, controla además el control presupuestal, no se reduce a las responsabilidades civil, administrativa o penal por la indebida gestión financiera, no persigue sólo fines punitivos o resarcitorios, fines necesarios y relevantes.

El control presupuestal tiene una vocación natural estructural de hacer valer también la responsabilidad política de las agencias de los gobiernos, de los responsables políticos que están en el lado del Ejecutivo, pero también tienen una función correctora sobre las desviaciones de la política pública, y en últimas fechas le hemos ido quitando al Congreso esa función permanente de evaluación de la política pública, cuando es la función natural del Congreso evaluar justamente la eficiencia a oportunidad, pero también la legalidad de la implementación de las políticas públicas. Porque cada vez que el Parlamento determina el presupuesto, determina a dónde van los recursos de los mexicanos. Esto determina una priorización de los recursos de los bienes pú-

blicos y esa priorización debe ser revisada precisamente por los representantes populares. Y es aquí dónde justamente se observa la inconveniencia de sustraer a la Auditoría Superior de la Federación de la órbita del Congreso y en particular de la Cámara de Diputados.

Se corre el riesgo de debilitar el control presupuestal del parlamento, tanto porque la fiscalización se concentre fundamentalmente en responsabilidades jurídicas, es decir, en responsabilidades no políticas como, porque la función deliberativa del parlamento carezca de funciones o de elementos técnicos o solventes. Es preciso recordar que históricamente así nace la Auditoría Superior de la Federación, las Contralorías de Hacienda, y los Tribunales de Cuentas como órganos técnicos asociados al parlamento. Y hay que recordar que en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1948 se reconoce el derecho de los ciudadanos de consentir las contribuciones, pero también de seguir su ejecución. Eso dice la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, ese derecho se ejercía principalmente a través de los representantes populares, esa es la génesis de los sistemas de control o de fiscalización, asociados a estos órganos de carácter técnico. En ese sentido tiendo a pensar que convertir a la Auditoría Superior de la Federación en un órgano constitucionalmente autónomo terminaría por desdibujar esta función histórica de control presupuestal y en consecuencia podría debilitar una de las funciones básicas de la función representativa en el modelo que se ha aplicado en México, es un modelo americano versus el modelo de Tribunales de Cuentas que son fundamentalmente órganos jurisdiccionales.

Prácticamente toda América Latina se sigue este modelo con excepción de Brasil. Pero más allá de estas diferencias de carácter orgánico que implican si son jueces o son órganos de carácter administrativo, no encuentro en el derecho comparado algún caso exitoso que implique este divorcio entre el Congreso y la Auditoría, o este órgano técnico de fiscalización. No encuentro en el derecho comparado un caso exitoso, pero sí encuentro lo

contrario precisamente porque en la génesis funcional de estos dos órganos hay una simbiosis necesaria entre el control político de tipo que realza el parlamento y el control de legalidad que realizan estos órganos técnicos.

Concluyo diciendo que una reforma importante que debemos ejecutar, que debemos implementar, una reforma que fortaleció las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación, que le da facultades de sanción en caso de negativas de información, que le da algunas otras atribuciones importantes y también hay una reforma constitucional que estandariza los sistemas de control en Estados u en la propia Federación y es ahí donde hay que poner énfasis. La próxima legislatura, tendrá que poner énfasis en la Auditoría Superior de la Federación en tres áreas, primero fortalecer su presupuesto, segundo hacer un eficaz control o evaluación del desempeño de la propia Auditoría Superior de la Federación sin vulnerar su autonomía de gestión y su autonomía técnica, y por último, quizás la más importante las comisiones parlamentarias, deben comenzar a hacer con base en los elementos que le aporte la Auditoría Superior de la Federación el monitoreo de las políticas públicas es así como el sistema entrará en una lógica comprensiva, el control presupuestal cerrará el ciclo de asignación y de control.

Pedro JOAQUÍN COLDWELL

Partido Revolucionario Institucional, senador

Los órganos constitucionales autónomos, decía el maestro Woldenberg en su intervención en el inicio de esta reunión, fueron parte del proceso de democratización de nuestro país. Podríamos decirlo de una manera más cruda, fueron parte del proceso de desmantelamiento del presidencialismo. En nuestro país han transcurrido ya muchos años que hemos dado esta autonomía y creo que bien existe una evaluación que es el sentir ciudadano. Existe una evaluación respecto al desempeño de estos órganos constitucionales. En muchos casos hay elevadas satisfacciones

con respecto a su desempeño y en otras hay insatisfacciones de los ciudadanos.

Entonces yo empezaría por plantear esto por partes, es decir, primero ¿cómo consolidamos los organismos públicos constitucionales que hoy tiene el Estado Mexicano? Para mí no hay la menor duda que hay un tema que los legisladores tenemos que reflexionar seriamente y que para la consolidación de los órganos constitucionales autónomos el debate se reduce a dos palabras: controversia constitucional sí o no. Es decir, debemos dotar a los órganos constitucionales autónomos de controversia constitucional. Actualmente, solamente lo tiene para el tema de derechos humanos para impugnar leyes violatorias de derechos humanos la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ningún otro lo tiene ¿se le debe dar a los órganos públicos autónomos mexicanos controversia constitucional para defender su autonomía y procesar sus diferencias que tengan con los Poderes de los estados? Parece que este es el tema toral de esto que parece que es absolutamente necesario, antes de plantearnos nuevos órganos, ¿cómo consolidar los que tenemos actualmente?

En un segundo plano, pero no menos importante, ¿cuáles serán los nuevos órganos constitucionales autónomos que le hacen falta al Estado Mexicano? Por lo que yo he percibido como legislador en mis contactos ciudadanos, con académicos hay una larga lista de espera y me parece que debe haber un criterio selectivo. No quisiera parecer muy Maquiavélico, pero sí creo que no puede ser el órgano constitucional autónomo una receta para todos los males y que si abusamos de constituir órganos constitucionales autónomos en nuestro país corremos el riesgo de diluir el Estado, o de dispersarlo en exceso. Entonces yo he observado la necesidad de hacer órgano constitucional autónomo a la Procuraduría General de la República, justificando esta decisión en la necesidad de despolitizar y despartidizar la procuración de justicia. Se habla también de que los organismos reguladores de las telecomunicaciones necesitan más fuerza y más dientes para poder enfrentar a las corporaciones privadas que operan bajo concesiones del servicio público

y que desafían al Estado Mexicano y que el camino es también hacerlos órganos constitucionales autónomos. Se habla también del IFAI que no tiene plena autonomía que tal vez debiera constituirse en una plena autonomía. La Comisión Federal de Competencias, también con argumentos parecidos al tema de telecomunicaciones y desde luego la Auditoría Superior de la Federación.

Entonces me parece que es elemental que los legisladores y los tomadores de decisiones públicas en este país con la participación de los ciudadanos debiéramos decidir ¿cuáles sí, cuáles no? Y ¿cuáles primero y cuáles después?. Es decir cuál es el orden en que debiera darse esta autonomía, y finalmente me quiero referir al tema concreto de la Auditoría Superior de la Federación. Creo que todos coincidimos en que han habido grandes avances en esta materia, pero quizás no suficientes. Si ahora echamos una mirada atrás al antecedente histórico inmediato de la auditoría, la Contraloría Mayor de Hacienda, la veremos como un anacronismo. Recientemente el poder constituyente permanente aprobó una importante reforma que entre otras cosas elevó a rango constitucional la facultad que tiene el Congreso para legislar y homologar el sistema de contabilidad pública entre los tres niveles de gobierno. Se elevó también a rango constitucional la facultad de la Auditoría Superior para poder fiscalizar el ejercicio de todos los recursos públicos federales, ya sea ejercidos por entes públicos o por privados. Cualquiera de los tres niveles de gobierno ya puede ser auditado en ejercicio de los recursos públicos federales y me parece que también se elevó a rango constitucional los niveles de índice de desempeño para poder fiscalizar mejor la eficacia de los programas de gobierno federal.

Ciertamente hay mucho que avanzar en nuestro país. Hay iniciativas pendientes, pero quisiera referirme a si debemos o no darle la autonomía a la Auditoría Superior. Todos los órganos autónomos que tenemos en México tuvieron esta característica común de que todos se les desprendieron de facultades que no eran necesariamente inherentes al Ejecutivo que eran muy técnicas, o que su ejercicio distorsionaba. Darle autonomía plena a la

Auditoría desprendería una facultad y no cualquier facultad del poder legislativo, es decir, del poder de uno de los dos poderes emergentes de la transición democrática mexicana. Uno de los objetivos de esta transición era un mejor equilibrio de poderes y justo un Congreso más profesional. Mi gestión como legislador dentro del Congreso, sólo tiene dos funciones esenciales legislar y la rendición de cuentas.

Entonces creo que un tema a valorar es si conviene a esta transición democrática cercenarle al Congreso la facultad de rendición de cuentas. Esto va a implicar un debilitamiento real en su papel de contrapeso frente al Poder Ejecutivo. Entonces, creo que ahí la decisión es o bien se hace como aquí se ha sugerido se sigue ese camino de cercenarlo vía un órgano autónomo o por el contrario la ruta es ¿cómo profesionalizamos al Congreso? Para a través del órgano superior de auditoría fiscalizar de la mejor manera el ejercicio de los recursos públicos. Y no me queda la menor duda que esto pasa por el pleno respeto, la autonomía que ya tiene este órgano superior de autonomía, que es la autonomía de carácter técnico que probablemente existan algunas interferencias en el ejercicio de esta autonomía. Creo que esto sería cuestión de ajustarlo.

Para concluir yo si quiero ratificar la posición de mi partido de que estamos abiertos al diálogo y a la discusión de cualquier tema incluyendo esto y estamos también a pactar con las otras fuerzas políticas los cambios legislativos que sean necesarios en nuestro país para contribuir a expandir en nuestro país la cultura de la transparencia y de la rendición de cuentas.

Ricardo CANTÚ GARZA

*Partido del Trabajo, diputado federal**

Nuestro Grupo Parlamentario en la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados aprobó de manera unánime la reforma cons-

* Se reproduce el texto escrito entregado por el diputado Cantú Garza entregado a los organizadores el día del evento. Por causas de fuerza mayor, no pudo asistir físicamente el representante del Partido del Trabajo el día de la realización del seminario.

titucional a los Artículos 73, 74, 78 y 79 de nuestra Norma Fundamental publicados en el Diario Oficial de la Federación el 30 de julio de 1999. Esta decisión se tomó porque se consideraba que era pertinente rebasar el esquema de supervisión del ejercicio del gasto público por medio de la antigua Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, para que la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, creada con el Decreto antes citado, estuviera en aptitud de fiscalizar el gasto público con mayores instrumentos legales que le permitieran tal fin.

En nuestra opinión es pertinente seguir fortaleciendo las facultades de la Entidad de Fiscalización Superior, antes de avanzar en el otorgamiento de su autonomía plena, que supondría la no existencia de relaciones de subordinación con ninguno de los Poderes Públicos previstos en nuestro orden constitucional.

Quizá nuestra posición, en el marco de este Seminario, no sea la políticamente correcta, pero tiene su explicación y pasaremos a fundamentarla. Históricamente el Poder Legislativo y la Cámara de Diputados en particular han tenido la atribución constitucional de aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación. En el texto original de nuestra Norma Fundamental se establecía como facultad de la Cámara de Diputados, prevista en el artículo 74 fracción II, la de: “Vigilar por medio de una comisión de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor”. Lo anterior supone la existencia de un órgano técnico encargado de revisar el correcto ejercicio de los recursos públicos.

Es hasta 1977 cuando mediante la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de diciembre de ese año se reforma la fracción IV, en donde se establece en el párrafo primero de dicha fracción como facultad de la Cámara de Diputados: “Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y el del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deban decretarse para cubrirlos; así como revisar la cuenta pública del año anterior”.

Pero, ¿Por medio de quién revisa la Cámara de Diputados la Cuenta Pública? La respuesta se encuentra en el quinto párrafo de esa fracción IV, en donde se señala: “Si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán responsabilidades de acuerdo con la ley”. Esa nueva reforma de 1977 es coincidente con la fracción II del Artículo 74 del original de la Constitución que nos rige en cuanto a la denominación del órgano: Contaduría Mayor, agregando la reforma de 77 el término Hacienda.

Un poder público de naturaleza eminentemente política como lo es la Cámara de Diputados no puede por sí misma, independientemente del número de sus integrantes, fiscalizar el correcto ejercicio de los recursos públicos previamente aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Ha requerido el auxilio de un órgano técnico que se encarga de realizar esa tarea y de presentar a la Cámara de Diputados sus conclusiones.

En el marco de la doctrina del derecho constitucional, existen los denominados controles intraorgánicos y los inter orgánicos. Los primeros se realizan al interior de los propios poderes, siendo el caso, por ejemplo, en el ámbito del Poder Ejecutivo la tarea de la Secretaría de la Función Pública. En el caso de los controles inter orgánicos el ejemplo es el que realiza el Poder Legislativo, la Cámara de Diputados en particular, por medio de las antiguas Contaduría Mayor, Contaduría Mayor de Hacienda y en la actualidad la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, respecto del gasto público que es ejercido por las entidades fiscalizadas, en los términos de lo que se dispone en el Artículo 2 fracción IX, de la Ley de Fiscalización y Rendición de cuentas de la Federación.

El Partido del Trabajo coincide plenamente con la necesidad de fortalecer las atribuciones de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, habida cuenta que el control intraorgánico en el Poder Ejecutivo es, por decir lo menos, ineficaz. ¿Cómo

puede explicar la Secretaría de la Función Pública sus omisiones en la tarea de detectar subejercicios? El hecho de que haya un ejercicio ineficiente e incompleto del gasto público viola la facultad que tiene la Cámara de Diputados de aprobar el Presupuesto Público, pero más aún vulnera las necesidades y demandas de la Sociedad Mexicana que deben ser atendidas primordialmente por los programas gubernamentales.

Para el Partido del Trabajo es prioritario el sistema de rendición de cuentas y el combate a la corrupción. En consecuencia, expresamos nuestra confianza al Contador Público Certificado Arturo González de Aragón y reconocemos su tarea al frente de la Auditoría Superior de la Federación, rechazamos las declaraciones del Presidente del Partido Acción Nacional quien el pasado viernes cuestionó las tareas de este órgano de fiscalización y que al parecer pretenden lograr acuerdos políticos para tener un auditor a modo que justifique la opacidad en el manejo de los recursos públicos de los gobiernos panistas.

La Cámara de Diputados cuenta con la facultad constitucional, al aprobar el Presupuesto de Egresos, de determinar el destino de los ingresos públicos. En este sentido el Presupuesto de Egresos de la Federación constituye un importante instrumento de política económica en virtud de que redistribuye el ingreso nacional en apoyo a programas de diferente contenido.

Todas las entidades fiscalizadas deben rendir cuentas del ejercicio de este gasto, pero en realidad qué es lo que ocurre: un poder público aprueba el destino del gasto y en particular en el ámbito del Poder ejecutivo mediante subterfugios de todo tipo convierten en ahorro y economías lo que no se gasta conforme al mandato de la Cámara de Diputados y lo destinan a otras áreas.

En México, y en palabras del auditor superior pronunciadas el 4 de junio de este año, existen importantes áreas de opacidad y riesgo entre las que destacan: fideicomisos, fondos, mandatos, contratos análogos, PIDIREGAS, sistema de evaluación al desempeño, el sistema contable gubernamental, y remuneraciones a servidores públicos, entre otras. ¿Podemos saber con certeza cuál

es el monto de los recursos públicos que se distraen de su destino original para desviarse hacia estas áreas?

Por poner un ejemplo: el informe trimestral de las finanzas públicas entregado a la Cámara de Diputados en junio de este año reporta que en diversos fondos y fideicomisos del Gobierno Federal están depositados alrededor de quinientos mil millones de pesos que pudieran ser presupuestados para resolver graves desigualdades sociales. ¿Alguien de los aquí presentes sabe el monto con exactitud de lo recaudado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público?, o bien ¿Cuál es con exactitud la plataforma de producción del petróleo crudo?

En opinión del Partido del Trabajo el tema de la rendición de cuentas está indisolublemente vinculado al nivel de consolidación democrática de la sociedad mexicana. La ecuación es simple mayor transparencia y un nivel de rendición de cuentas adecuado es igual a mayor democracia. El Partido del Trabajo tiene la firme convicción de otorgar a la Auditoría Superior todas aquellas facultades de sanción que requiera para eficientar su labor.

La idea de mantener este órgano superior de fiscalización de forma autónoma no puede confundirse con aquella propuesta que pretenda romper los vínculos entre la Cámara de Diputados y la Auditoría Superior de la Federación. Finalmente se debe seguir privilegiando la coordinación entre el Poder Político: Cámara de Diputados y el Órgano Técnico, Auditoría Superior de la Federación.

Refrendamos nuestro compromiso partidario de impulsar el régimen de transparencia y rendición de cuentas en nuestro país de fortalecer a la Auditoría Superior de la Federación para que ejerza de mejor manera las atribuciones que la Constitución y la Ley le otorgan.

Sin embargo aún existen muchos procedimientos que permiten desviar recursos públicos a otros fines no presupuestados, por lo que en nuestra opinión aún no es oportuno convertir a la Auditoría Superior de la Federación en órgano constitucional autónomo. Reiteramos nuestro agradecimiento a la Universidad

Nacional Autónoma de México y al Instituto de Investigaciones Jurídicas nuestra gratitud por esta invitación.

Respuestas a las preguntas del público

Alejandro GERTZ, *Convergencia*

La pregunta es ¿Cuáles son los miedos que tienen los legisladores en darle la facultad de autonomía constitucional a instituciones que forman parte fundamental del proceso de reforma del Estado? El no hacerlo atenta y desdibuja la democracia mexicana.

Respuesta: los miedos los han de tener otros, porque nosotros no. Yo creo que el asunto es un asunto muy sencillo, si nosotros le complicamos la existencia a los ciudadanos diciéndoles que existe toda una estructura para que no podamos saber, auditar, y tener transparencia lo único que vamos a hacer es ampliar más la distancia entre los ciudadanos y los poderes, nosotros tenemos que encontrar la forma de auditar con transparencia y de darle certeza a la función pública yo creo que en eso estamos de acuerdo todos ¿cómo lo vamos a hacer? Es decir, no cómo vamos a ponerle obstáculos ni dificultades a un proceso de auditoría en razón de intereses del gobierno de los partidos, sino ¿cómo vamos a hacer que funcione este sistema de auditoría a favor de una comunidad que lo está exigiendo? con toda claridad esto se refrenda y se va a refrendar en la vida política y electoral del país de una manera muy clara o entendimos que tenemos que rendir cuentas y lo hacemos con claridad y precisión y no le metemos trácalas, ruidos, formalidades y procesos complejos a una ciudadanía que nos está exigiendo transparencia credibilidad y rendición de cuentas.

Si en el Congreso tenemos nosotros la capacidad de entender que nuestra tarea no es ponerle obstáculos a un sistema de rendición de cuentas y de auditoría sino hacerlo sencillo transparente y creíble, en ese momento estamos cumpliendo con nuestro deber, así que por lo que hace a los miedos pues esa es mi respuesta, si hay alguna otra porque esta pregunta fue para todos.

LUIS ANTONIO GONZÁLEZ ROLDAN, *PANAL*

Los comentarios son diversos, quienes están en contra inmediatamente argumentan que la función primordial de la Cámara de Diputados es hacer leyes y decretos así como el presupuesto que es la gran caja. Los que están en contra señalan que ya tiene autonomía técnica y de gestión pero lo más importante, que se está fragmentando el estado, aquí la pregunta debería de verse desde otro sentido un órgano constitucional ¿es adecuado, resulta adecuado, es eficiente para erradicar los vicios que el propio Congreso Mexicano tiene en lo que es la rendición de cuentas? Porque no podemos soslayar que en este país existen ejercicios públicos de diversos años que no han sido siquiera dictaminados por el propio Congreso y en ese momento entramos en —como ayer señalaba el titular de la Auditoría Superior de la Federación en esta mesa— indulgencia parlamentarias, a ver hasta dónde te alcanzo y a ver hasta dónde no te alcanzo todos nosotros consideramos que sano es que exista un órgano que *per se* tenga la posibilidad de ver el estado real de la cuenta pública del Estado, ¿cómo se ejerce? ¿En qué se gasta y hacia dónde van dirigidos? Que tenga facultades que eviten ese rezago que existe en todo lo que es la rendición de cuentas y el uso de los recursos públicos y nosotros consideramos que es viable que sí sea a través de un órgano autónomo constitucional.

David MULATO MARTÍNEZ, *PVEM*

No es miedo del Poder Legislativo simplemente consideramos que la Auditoría forma parte del trabajo del presupuesto, que es una de las funciones del Poder Legislativo, que presupuesto empieza desde la formulación del proyecto hasta la evaluación de sus resultados, es un contrapeso en el pacto democrático republicano y consideramos que diluye al Estado, dar la autonomía simplemente porque pensamos que hay intervención o no hay alguna tendencia política o indulgencias como han sugerido, nos pre-

guntan ¿Cómo podemos fortalecer o hacer más eficiente el trabajo de la Auditoría? Creo que fortaleciéndola presupuestalmente quizá haciendo o federalizando o institucionalizando el programa PROFIS para que la coordinación no solo sea anual sino que se fortalezca este programa, quizá también que hacienda entregara el Informe de la Cuenta Pública no hasta el mes de abril si no a principios de enero de cada año para que tuviera más tiempo para elaborar las auditorías, y como cuarto que la misma Auditoría sin el pleno respeto de su autonomía de gestión, pueda contar en su equipo con valuación de resultado con valuaciones de impacto que pudieran tener resultados no solo de gestión contable.

Tomás TORRES, *PRD*

Categóricamente dicen los abogados el PRD —en concreto— apoyan que la Auditoría Superior de la Federación se convierta en órgano constitucional autónomo, tengo en principio un deber de fidelidad de mi partido político sí, en el proceso tenemos que cuestionar varias cosas ¿es esto suficiente? Es decir esto ¿reivindicará la credibilidad la eficiencia del poder público de todo lo que está pasando en México? Corrupción existe, hasta donde una ley en el derecho comparado, como puede ser la musulmana en donde puede cortársele la mano al ratero, sin embargo en el ejercicio de la función pública nuestra el problema no es la corrupción, el problema es la impunidad es decir, la falta de la aplicación de la ley, y de que los actos y las actividades antisociales no encuentran consecuencias jurídicas, comparto el que pudiéramos estar nosotros dando un balazo en las extremidades porque sentimos que no nos funciona, y así hemos avanzado en el INEGI y en otros, pero miren, han habido experiencias, el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Infonavit son órganos fiscales, no son la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pero emiten créditos que participan de las características de los créditos fiscales porque a cargo de los patrones de los trabajadores o del gobierno imponen una carga para atender los asuntos de seguridad social. El IMSS consideró

a Hacienda y decidió cobrar lo que le toca para el financiamiento de su función como ente aseguradora, hoy día el IMSS cobra más del 90% de su padrón y de sus emisiones, y cobra lo del Infonavit, Hacienda debe traer unos veinticinco puntos porcentuales abajo en eficiencia en ese proceso, no quiero decir pues que esto sirva como ejemplo para tal, hay muchas cosas también, este tema debe ser discutido en su contexto ¿por qué razón? Porque nombrado un magistrado o un funcionario público de los que pasan por el Congreso, además de los esquemas de control de las comisiones donde manda por relación de fuerzas, es decir la mayoría de votos, no necesariamente la objetividad o la bondad del planteamiento ¿existe en México el juicio político para el procedimiento de aplicación de la responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos a los que se refiere la Constitución Federal? En término real la respuesta es no. Esos mecanismos de control tienen que ser modificados en su integralidad, es cierto me parece que tienen que ser discutidos la posición de nuestro grupo parlamentario está ahí.

Roberto GIL ZUARTH, *PAN*

Me preguntan cuál es el primer motivo de inconformidad u oposición al tema de hacer a la Auditoría Superior de la Federación un órgano constitucionalmente autónomo, el principal motivo es que me preocupa el Congreso y me preocupan la función representativa y la eficacia del control presupuestal. En 1817 en la Asamblea Francesa, que parte en dos los modelos, el modelo administrativo anglo sajón *versus* el modelo europeo continental de tribunales de cuentas adscritos al Poder Legislativo y algún diputado de la Asamblea Parlamentaria Francesa se preguntaba, bueno y ¿cómo es posible que nos plantemos en esta lógica de división tripartita de poderes que nos heredó Montesquieu cómo se nos ocurre pensar que magistrados, jueces, estarán adscritos orgánica y formalmente al Parlamento Francés? Y un parlamentario dijo lo siguiente: “que la adscripción orgánica —palabras

más palabras menos— no era condición de posibilidad de la autonomía”, es decir, que se podía ser autónomo sin necesariamente tener una adscripción distinta al Poder Legislativo, y esa es la forma que se encontró para asociar los dos principios, el principio representativo versus el principio de control del gasto desde la arena legislativa.

Yo insisto en el tema de fondo, la Auditoría Superior de la Federación es un órgano constitucional y es un órgano autónomo y la mayor garantía de su autonomía está en el hecho de la pluralidad política que reposa en la Cámara de Diputados, que advierto difícilmente podrá modificarse, ese hecho de pluralidad política, tan es así que se exige mayoría calificada para nombrar al titular y también se exige mayoría calificada para remover a su titular y sólo se puede remover en causas graves, esa prerrogativas o esas garantías institucionales permiten proteger a la Auditoría Superior de la Federación en su autonomía funcional. La pregunta que yo hago es ¿si la autonomía orgánica determina la autonomía funcional? Me parece que no, el IFE es autónomo orgánico y funcionalmente, pero la autonomía funcional de la Auditoría Superior de la Federación es equiparable a la del IFE, porque ningún poder público puede intervenir, invalidar en la toma de sus decisiones y el hecho de la pluralidad política residencial en la Cámara de Diputados es la mejor garantía de esa autonomía. Si el auditor o alguno de los auditores que forman parte de esa institución son presionados políticamente por algún partido político, pues tiene que denunciarlo, ¿ante quién? Ante la misma Cámara de Diputados, que es al final de cuentas el baluarte de esa institución, insisto, me preocupa debilitar el control presupuestal del parlamento. El problema que tenemos en México es que el parlamento ha ido disolviendo su función de evaluación de la política pública, tenemos un Coneval que evalúa la eficacia de las políticas sociales, un Auditoría Superior de la Federación que hace evaluación del desempeño, el ejecutivo federal hace su propia evaluación del desempeño, pero quién autoriza el ingreso y el gasto y determina la continuidad de las políticas y de los programas está lejos de

hacer todavía esa función, especialmente cuando es el parlamento que debe determinar si fondea o no hacia adelante una determinada política pública por eso me preocupa que divorciemos a la Auditoría Superior de la Federación como órgano técnico de la Cámara de Diputados, que implicaría no solamente debilitar el control político que ejerce la Cámara de Diputados sobre el Ejecutivo, sino también debilitar a la función presupuestal en su conjunto desde la perspectiva de que la función presupuestal no se concluye o no concluye en la asignación de fondos, es un ciclo y debe haber necesariamente una retroalimentación lo que la Auditoría advierta o la Cámara advierta como errores omisiones desviaciones de la política pública debe ser corregido por quienes asignan anualmente los fondos públicos, esa es básicamente la razón de la oposición respetando obviamente la posición de quienes sostienen esta tesis

Pedro JOAQUÍN COLDWELL, *PRI*

Primero voy a referir a la pregunta que pasa el señor diputado Gertz en relación a los miedos, hay miedo de dar esta facultad yo creo que esto no es un asunto de valentía o de miedos sino de racionalización en la toma de decisiones, respecto a la organización y el rumbo del Estado Mexicano, yo creo que cuando los historiadores del futuro revisen esta etapa de México va a resaltar la enorme cantidad de ideas que han surgido en nuestra sociedad respecto a cómo transformar el Estado, yo no recuerdo otra etapa dónde hubieran tantas, que si la reelección de legisladores, la reelección, acotar el periodo presidencial darle otro periodo, crear la vicepresidencia, crear más órganos constitucionales autónomos, en fin podríamos pasarnos horas, creo que ideas no nos faltan, lo que no hemos hecho es una asignatura pendiente, es un ejercicio de ordenar y sistematizar esto y de racionalidad para saber qué rumbo le queremos dar al Estado Mexicano y cómo lo vamos a organizar y cuáles son los efectos de cada medida, porque es evidente que hay algún tipo de estas medidas, que son

incluso hasta excluyentes entre sí. Me parece que en el país hay todavía un gran rezago en materia de rendición de cuentas, que se puede todavía perfeccionar más y que ciertamente el Congreso puede hacer un trabajo mucho mejor del que hasta ahora se ha hecho. A pesar de que se ha avanzado y esto me lleva a esta pregunta ¿los criterios partidistas frenan las auditorías del órgano superior?, la Constitución le ha dado al órgano superior una autonomía técnica entonces sí creo que si hay esta situación es un tema que tiene que revisarse, pero me parece que ir a una escala mayor quizás nos puede llevar esto a un debilitamiento del Congreso y sí me parece que la vía más recomendable no es debilitar al Congreso sino profesionalizarlo y hacerlo más eficaz, y yo creo que eso pasa ciertamente por ver que la función de la rendición de cuentas pueda cumplirse a plenitud y que no existan los altos índices de insatisfacción ciudadana, que existen actualmente respecto al trabajo de los legisladores.