

REPENSAR LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS DEL ESTADO MEXICANO

John M. ACKERMAN*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Principales argumentos a favor de la plena autonomía constitucional para la ASF.* III. *Preocupaciones con respecto a la autonomía de la ASF.* IV. *Respuestas a las preocupaciones y reformas paralelas.* V. *Repensar la estructura institucional para la rendición de cuentas del Estado mexicano.* VI. *Conclusiones.*

I. INTRODUCCIÓN

Con su reciente iniciativa de reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,¹ el Ejecutivo Federal reconoce que la actual estructura institucional para la rendición de cuentas no ha sido funcional y que hacen falta reformas para mejorar el combate a la corrupción y modernizar la administración pública. La experiencia internacional demuestra que una de las claves más importantes para esta labor es precisamente un adecuado diseño

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Contacto: ackerman@unam.mx.

¹ “Oficio con el que remite iniciativa de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”, *Gaceta del Senado de la República*, 22 de septiembre de 2009.

del sistema de control y vigilancia de los servidores públicos.² Sin embargo, en México esta estructura presenta debilidades importantes ya que todos los órganos que se ocupan de la rendición de cuentas se encuentran subordinados políticamente.

La Secretaría de la Función Pública (SFP) forma parte del poder ejecutivo federal y su titular es nombrado de manera unilateral por el presidente de la República. El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) también es parte de la Administración Pública Federal y el Senado de la República cuenta con una intervención limitada en el proceso de nombramiento de sus titulares. Así mismo, la Auditoría Superior de la Federación forma parte de la Cámara de Diputados y los partidos políticos tienen una intervención preponderante tanto en el nombramiento de su titular como en la vigilancia de su actuación.

Esta estructura dependiente y deficiente ha sido una de las causas más importantes de la permanencia de la ineficiencia y la corrupción en casi todos los niveles y ámbitos del Estado mexicano. *Transparencia Internacional*³ advierte que casi la mitad de los mexicanos (43%) desconfían de las estrategias de control de la corrupción y una gran parte de ellos también están convencidos de que el gobierno no sólo es ineficaz en su combate, sino que directamente auspicia o protege actividades ilícitas. El mismo estudio revela que en cualquier periodo de doce meses, más de una cuarta parte de los mexicanos (28%) se enfrenta a algún tipo de soborno o extorsión. Esta cifra supera los niveles reflejados en países como Perú, Panamá, Venezuela, República Dominicana, Indonesia, Kenia o Sudáfrica donde la incidencia de este tipo de episodios es claramente menor.

² Ackerman, John, *Estructura institucional para la rendición de cuentas: lecciones internacionales y propuestas futuras*, Auditoría Superior de la Federación, México, 2006.

³ Índice del Barómetro Global de la Corrupción 2006 de Transparencia Internacional. Disponible en: http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb/2006.

El *Barómetro de las Américas* de Vanderbilt University⁴ ha reportado que el porcentaje total de la población mexicana que fue víctima de la corrupción ha ido en aumento. Por ejemplo, entre 2004 y 2006 la cifra avanzó cinco puntos porcentuales al pasar de 32% a 37.1%. Este mismo barómetro ha señalado que México obtiene, después de Haití, el índice de incidencia de corrupción más alto de todo el continente latinoamericano.

Esta corrosión de la función pública es uno de los principales factores que explican las graves crisis que vivimos actualmente tanto en materia económica como en materia de seguridad pública. Con un aparato estatal más justo e eficiente, las empresas mexicanas encontrarían un clima más propicio para florecer y competir en el mercado internacional. Con un sistema de control más fuerte y autónomo, se podría extirpar las redes de corrupción que tan severamente han dañado la procuración e impartición de justicia. El combate a la corrupción y la modernización administrativa también generarían rendimientos positivos en materias como el desarrollo social, la recaudación de impuestos, salud pública, y seguridad social, así como en otros innumerables ámbitos del quehacer público del país.

Una de las propuestas más relevantes que se ha planteado en aras de fortalecer la estructura institucional para la rendición de cuentas del Estado mexicano es la dotación de autonomía plena a la ASF. Actualmente, el artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) le otorga “autonomía técnica y de gestión” a la entidad de Fiscalización Superior de la Federación. Así mismo, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF) le otorga un grado importante de independencia a la ASF, ya que ni el pleno de la Cámara de Diputados ni la Comisión de Vigilancia de la Cámara cuentan con facultades para determinar el plan de trabajo de la ASF o ordenarle a realizar auditorías específicas. De acuerdo con el artículo 76 de la

⁴ Informe del Barómetro de las Américas: “Cultura política de la democracia en México: 2006”, *Latin American Public Opinion Project*, Vanderbilt University, 2006.

ley, las funciones de la Comisión de Vigilancia se limitan a “coordinar las relaciones” entre la ASF y la Cámara, “evaluar el desempeño” de la ASF, “constituir el enlace” entre la ASF y la Cámara y “solicitar” informes a la ASF sobre sus trabajos de fiscalización.

Sin embargo, otros elementos del marco jurídico limitan de manera importante la autonomía de la ASF y la subordinan a una dinámica política que no es siempre positivo para su desempeño. Por ejemplo, el Auditor Superior no cuenta con fuero constitucional y podrá ser removido de manera sumaria por la Cámara de Diputados sin la necesidad de realizarse un procedimiento formal de juicio político. El artículo 92 de la LFRCF enumera una serie de “causas graves” que son causales para la destitución del auditor por una votación de dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados. Estas “causas graves” incluyen, por ejemplo, “aceptar la injerencia de los partidos políticos en el ejercicio de sus funciones y de esta circunstancia, conducirse con parcialidad en el proceso de revisión de la Cuenta Pública y en los procedimientos de fiscalización e imposición de sanciones a que se refiere esta ley”, así como “obtener una evaluación del desempeño poco satisfactoria sin justificación, a juicio de la comisión, durante dos ejercicios consecutivos”. Si bien la imparcialidad y el buen desempeño son desde luego valores de suma importancia para la ASF, no se puede ignorar que la redacción tan general de estas “causas graves” también deja un gran margen a la interpretación y fácilmente podrían ser abusados por intereses políticos para obstaculizar el trabajo del auditor.

Las atribuciones de la Unidad de Evaluación y Control, dependiente de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, enumeradas en el artículo 103 de la LFRCF también permiten a los legisladores federales controlar y ejercer presión sobre el trabajo del auditor.⁵ Si bien la Unidad no puede ordenar la reali-

⁵ Por ejemplo, la fracción III de este artículo faculta a la Unidad a “recibir quejas y denuncias derivadas del incumplimiento de las obligaciones por parte del Auditor Superior de la Federación, auditores especiales y demás servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, iniciar investigaciones y, en su caso, con la aprobación de la Comisión, fincar las responsabilidades a que

zación de tareas o conductas específicas, funciona en los hechos como el contralor de la ASF. No hay duda que existe la necesidad de tener una vigilancia externa e profesional de los trabajos de la ASF. Sin embargo, la estructura actual de vigilancia se presta a la infiltración de criterios políticos ya que la Unidad es un órgano político dependiente de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados.

En el apartado II de este texto, ofreceremos un resumen de algunos de los principales argumentos a favor de dotar a la ASF de plena autonomía constitucional. Posteriormente, en el apartado III, se abordan algunas de las preocupaciones y contra-argumentos más relevantes que surgen a la hora de discutir este tema. En el apartado IV, buscamos dar respuesta a estas preocupaciones a partir de propuestas concretas que garantizarían el correcto ejercicio de la autonomía así como el fortalecimiento de la función de fiscalización y vigilancia directa al Poder Ejecutivo de parte del Poder Legislativo.

En la penúltima sección, el apartado V, se inserta el debate sobre la autonomía de la ASF dentro de la discusión más amplia con respecto a las bases legales de los organismos autónomos en México y la posibilidad de reformar el artículo 49 constitucional que enumera los poderes de la Federación. Finalmente, en el último apartado, el estudio termina con una serie de conclusiones y propuestas concretas.

El análisis que sigue retoma las discusiones y ponencias de la Mesa 3 “Perspectivas sobre la autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación”⁶ y la Mesa 4 “La Auditoría

hubiere lugar e imponer las sanciones que correspondan, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos”. La fracción VII le faculta a la Unidad a “llevar el registro y análisis de la situación patrimonial de los servidores públicos adscritos a la Auditoría Superior de la Federación”. La fracción IX le da la responsabilidad de “conocer y resolver de las inconformidades que presenten los proveedores o contratistas” en contra de la ASF.

⁶ Ponentes: Jaime Cárdenas, José Antonio Crespo, John Ackerman, Manuel Bartlett. Moderador: Javier Corral.

Superior de la Federación en la agenda de los partidos políticos”⁷ así como de la Conferencia de Clausura impartida por Diego Valadés “Autonomía, fiscalización y control del poder” dentro del marco del seminario “La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación: retos y perspectivas” que fue organizado de manera conjunta entre el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Auditoría Superior de la Federación los días 17 y 18 de agosto de 2009. Sin embargo, este estudio de ninguna manera se circunscribe de manera limitativa a lo expresado durante el foro sino que aborda los temas de manera integral y busca enriquecer el contenido de las discusiones con una consideración propia de los estudios académicos, fallos judiciales e investigaciones empíricas más actualizadas en la materia.

II. PRINCIPALES ARGUMENTOS A FAVOR DE LA PLENA AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL PARA LA ASF

De acuerdo con la teoría clásica de la democracia liberal, la rendición de cuentas debería surgir como un producto natural del funcionamiento tanto de las elecciones democráticas como de los “pesos y contrapesos” establecidos entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial.⁸ Al exponerse periódicamente al juicio ciudadano en las urnas, los gobernantes supuestamente se ven obligados a informar sobre su desempeño y reciben las sanciones y recompensas correspondientes por medio de la ratificación o no en su cargo. Así mismo, durante su gestión, el equilibrio entre los tres poderes debería prevenir el abuso del poder y la extralimitación de funciones de parte de los servidores públicos. Desde este punto de vista, no haría falta desarrollar instituciones autónomas

⁷ Esta mesa contó con la participación de los siete partidos políticos que mantuvieron su registro después de las elecciones federales de 2009.

⁸ Przeworski, Adam, Manin, Bernard & Stokes, Susan (eds.), *Democracy, Accountability and Representation*, Nueva York, Cambridge University Press, 1999.

específicas para la rendición de cuentas, ya que la acción de los sistemas institucionales y electorales se reflejaría de forma natural a través de un gobierno honesto y eficaz.

Lamentablemente, en los hechos las elecciones democráticas junto con la división tripartita del poder no han sido suficientes para garantizar la rendición de cuentas de los gobiernos. Algunos de los problemas más comunes con este sistema de control que han surgido al nivel mundial son: la asimetría de información entre ciudadanos y gobierno, la burocratización de los procesos de vigilancia intra-estatal y la subordinación política de las entidades a cargo de la fiscalización gubernamental.⁹

México no es una excepción a esta tendencia mundial. Urge diseñar nuevas estrategias para garantizar la rendición de cuentas gubernamental de manera directa en el país. Específicamente, se destacan tres razones de peso a favor de dotarle de plena autonomía constitucional a la ASF en el corto plazo:

Primero, una ASF plenamente autónoma podría evitar influencias políticas nocivas que restringirían el alcance y la objetividad de sus auditorías. La subordinación a la Cámara de Diputados crea las condiciones para una injerencia de los intereses de los partidos políticos tanto en la programación de auditorías como en el desarrollo de las mismas. Si bien este control de parte de los diputados actualmente está diseñado con el fin precisamente de evitar la parcialidad y la introducción de criterios subjetivos, también fácilmente puede ser utilizado por las fuerzas políticas para justo lo contrario.

El problema fundamental no es tanto que los políticos participen en decisiones técnicas, sino que las revisiones del auditor se conviertan en “auditorías políticas”. Cuando el fin último de una auditoría es el ejercicio de presión política a un gobernante, normalmente se violan de manera flagrante los principios profe-

⁹ Para una discusión de cada uno de estos puntos véase John Ackerman, “Estado democrático, rendición de cuentas y organismos autónomos en América Latina” en Gregorio Vidal (coord.), *Democracia y desarrollo en América Latina*, de próxima aparición, 2009.

sionales y éticos más básicos de la práctica de auditoría. Estas auditorías normalmente no llegan al fondo de la problemática investigada ya que su propósito no es descubrir la verdad sobre el correcto uso del presupuesto público, sino simplemente generar algún beneficio político que pueda ser intercambiado por favores o rendimientos particulares.

Durante el seminario, la mayoría de los ponentes coincidieron con este planteamiento. En su conferencia de clausura, Diego Valadés argumentó que “en tanto más distribuida tengamos la función de control más seguros podemos estar los destinatarios del poder que esas funciones de control se están cumpliendo escrupulosa y puntualmente y exactamente eso es lo que representan los órganos de fiscalización autónomos”. Así mismo, en su ponencia el doctor José Antonio Crespo argumentó que en materia de fiscalización “se tiene que cumplir con un fundamento básico de la democracia consistente en que no se puede ser juez y parte. Por lo tanto, quien vigile al gobierno no puede ser parte del gobierno no puede depender del gobierno”.

De acuerdo con Jaime Cárdenas, ponente en la mesa 3 del seminario, la fiscalización de la Cuenta Pública “debe ser instrumentada en principio por órganos con autonomía constitucional por razones estrictamente técnicas, de objetividad, neutralidad e imparcialidad en la revisión. Si los órganos técnicos de revisión, como ahora sucede, están sujetos a intervenciones políticas, de partidos, poderes fácticos y de gobiernos, se pervierte la revisión. Es decir, deja de hacerse con neutralidad, objetividad, imparcialidad, y confiabilidad”.

Segundo, una ASF autónoma podría auditar más libre y objetivamente a la Cámara de Diputados y al Congreso de la Unión. Actualmente, existen grandes dificultades con estas auditorías porque la ASF se enfrenta a una situación de desventaja al tener que revisar el gasto de su propio superior jerárquico. Esta situación limita de manera importante el alcance de sus auditorías. En consecuencia, el Congreso de la Unión es actualmente uno de los órganos del Estado mexicano más opaco y con menos controles

externos. El resultado ha sido la generación de un desorden e ilegalidad generalizada en el ámbito legislativo que no ayuda en nada al desempeño de la democracia mexicana.

En palabras de Manuel Bartlett, ponente en la mesa 3 del seminario, “el descontrol de los recursos por las fracciones legislativas es uno de los mayores obstáculos a la democracia, porque los coordinadores al ser ‘elegidos’ por sus pares, se apoderan del recurso y lo distribuyen en la opacidad total, no sólo ante el exterior sino ante sus propios legisladores titulares de esos recursos, que aceptan ignorar el destino de sus recursos, por “conveniencia política” del grupo. Si la ASF auditara esos recursos propiciaría procesos democráticos en el Congreso, liberaría a los legisladores de consignas facilitando su libre expresión. Esto se sabe, recordemos que la opinión pública por algo ha repudiado la ‘partidocracia’ ”.

Tercero, una ASF autónoma podría consolidar más claramente su voz pública y su presencia institucional y así resistir los embates de parte de los poderes ejecutivo y judicial. Actualmente, la ASF tiene que minimizar su presencia pública con tal de no causar molestia a sus superiores jerárquicos, los diputados federales. Esta necesidad de mantener un bajo perfil junto con su dependencia orgánica del Poder Legislativo le hace más vulnerable a sabotajes tanto de parte del Poder Judicial como del Poder Ejecutivo. La serie de controversias constitucionales promovidas en años recientes por los presidentes Vicente Fox y Felipe Calderón en contra de las actuaciones de la ASF¹⁰ han revelado la debilidad estructural en que se encuentra la ASF como órgano técnico de

¹⁰ Los casos más relevantes durante la gestión de Fox fueron sus controversias en contra de las auditorías a la Comisión Reguladora de Energía y el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA). Durante la gestión de Calderón se impugnaron auditorías a la Secretaría de Energía con respecto a la “Evaluación del Proceso para el Otorgamiento de Permisos de Exploración y Explotación de Hidrocarburos” así como otras que pretendían una “Evaluación del Proceso para el Otorgamiento de Permisos de Sorteos” de la Secretaría de Gobernación y un análisis de los “Programas y Campañas de Comunicación Social del Gobierno Federal” durante el año 2006.

la Cámara de Diputados. Así mismo, los fallos del Poder Judicial en estos casos han afectado de manera importante el alcance de la actuación de la Auditoría Superior.

Por ejemplo, de acuerdo con Manuel Bartlett, el diseño actual de la ASF lo deja “limitada, frágil, desconsiderada ante los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Circunstancia grave para la transparencia y responsabilidad del ejercicio público, que debe superarse mediante la autonomía constitucional y las reformas legales que fortalezcan sus atribuciones y supere las limitaciones legales que le atribuye la Suprema Corte de Justicia”.

En contraste, cómo órgano plenamente autónomo, la ASF podría aliararse más explícitamente con la sociedad con el fin de defender el ejercicio pleno de sus facultades constitucionales. Esto podría tener un impacto muy positivo en su capacidad tanto de sancionar como de prevenir el mal uso del gasto público.

Más allá de estas razones teóricas y técnicas, en el seminario sobre el tema tres partidos políticos (Partido Convergencia, Partido Nueva Alianza y Partido de la Revolución Democrática) se pronunciaron a favor de dotar de plena autonomía a la ASF. El Partido Convergencia y el Partido Nueva Alianza fueron los más claros en su posición al respecto. Ambos partidos se pronunciaron a favor con el fin de independizar la función de fiscalización del gasto público de las presiones de los partidos políticos. El Partido Convergencia se comprometió públicamente a que presentaría una iniciativa de ley que propondría la creación de un “Cuarto Poder Ciudadano” plenamente autónomo que incorporaría la función de fiscalización superior así como la labor de los Consejos de la Judicatura.

El diputado electo, Alejandro Gertz Manero, argumentó que

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.

El Partido de la Revolución Democrática también se expresó a favor de otorgar autonomía plena a la ASF, aunque también señaló que no se puede esperar que una reforma de este tipo sea una “llave mágica” que automáticamente resuelva los graves problemas de corrupción e impunidad del sistema político mexicano. Este partido argumentó que además de reformar a la ASF, también habría que transformar integralmente la estructura institucional de rendición de cuentas del Estado Mexicano y mejorar la efectividad de la fiscalización realizada por todos los órganos del Estado.

III. PREOCUPACIONES CON RESPECTO A LA AUTONOMÍA DE LA ASF

Durante su participación en la mesa 4 del seminario, el representante del Partido Acción Nacional (PAN), Roberto Gil Zuarth, aclaró que su partido estaría en contra de la realización de una reforma que le dote de plena autonomía constitucional a la ASF. Desde su punto de vista una reforma de este tipo podría debilitar al Poder Legislativo y tener un impacto negativo sobre la facultad de control presupuestal ya que esta “es una competencia constitucionalmente originaria del Congreso y en particular de la Cámara de Diputados”.

En consecuencia, extraer esta actividad de la competencia del Poder Legislativo causaría un grave daño a la división de poderes y la democracia constitucional del país.

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 la funcio-

nes 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.

El PAN también señaló que en lugar de pensar en crear más instancias burocráticas habría que dar prioridad a la implementación de la nueva Ley de Contabilidad Gubernamental y la nueva Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas de la Federación. Así mismo, el partido se pronunció a favor dotar con mayores recursos a la ASF, mejorar la evaluación de la gestión de la ASF y utilizar mejor la información producida por esta institución en el proceso de revisión y negociación presupuestal.

El Partido del Trabajo (PT), en una contribución escrita entregada por el diputado Ricardo Cantú, también señaló su oposición a una reforma que le dotaría a la ASF de plena autonomía constitucional.

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.

Tanto el Partido Revolucionario Institucional (PRI) como el Partido Verde Ecologista (PVEM) también expresaron reservas con respecto a la creación de otro organismo autónomo que fácilmente se podría convertir en un “elefante blanco”. Si bien estos partidos dijeron que estarían abiertos a discutir e intercambiar puntos de vista sobre el tema, expresaron que la creación de un nuevo organismo autónomo no es la “receta” adecuada para resolver todos los problemas públicos. “No puede ser el órgano constitucional autónomo una receta para todos los males y si abusamos de constituir órganos constitucionales autónomos en nuestro país corremos el riesgo de diluir el Estado, o de dispersarlo en exceso”, dijo el representante del PRI en la mesa 4, el senador Pedro Joaquín Coldwell para posteriormente comentar que

“antes de plantearnos nuevos órganos, habría que preguntarnos ¿cómo consolidar los que tenemos actualmente?”

De acuerdo con el PRI y el PVEM, la prioridad actual debería ser consolidar los avances que ya existen en materia de fiscalización por medio de la implementación rigurosa de la nueva Ley de Contabilidad Gubernamental y la nueva Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas. El Partido Verde también se pronunció por dotarle a la ASF de mayores facultades de sanción directa y de evaluación al desempeño.

El representante del PVEM, David Mulatto, afirmó que:

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 solo contable sino de 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.

En su conferencia de clausura, Diego Valadés también enlistó una serie de precauciones importantes con respecto a una eventual reforma para fortalecer y dotarle de autonomía plena a la ASF. Primero, “no ahondar en nuestra democracia con el concepto de que sólo las prohibiciones funcionan”. Segundo, “limitar la conversión de la ASF en una magistratura de opinión”. Tercero, “los controles administrativos no deben ser inhibitorios de los controles políticos”. Cuarto, “los actos de excesiva compresión sobre la administración pública” siempre acaban por afectar al administrado.

Finalmente, el doctor Valadés señaló que:

todas estas precauciones culminan en una última: no desprestigiar a la política. No se trata de que la autonomía de la Auditoría se fundamente en la corrupción o en la ineficiencia o en el contubernio de los partidos políticos y del Congreso en el que están representados. No creo que haya que ver esto como una reacción ante un hecho negativo.

Otra preocupación importante externada durante las mesas 3 y 4 del seminario fue la posibilidad de que se generara una cierta “captura” del órgano de fiscalización por intereses ajenos, de la sociedad, del Poder Ejecutivo o de los partidos políticos. Por ejemplo, José Antonio Crespo recordó cómo el proceso de selección de los consejeros electorales del IFE tanto en 2003 como en 2008 afectó gravemente la legitimidad pública de la institución. Si bien la autonomía de un órgano teóricamente le permite independizarse de las presiones políticas, también se convierte en un jugoso botín precisamente para estos mismos intereses políticos.

IV. RESPUESTAS A LAS PREOCUPACIONES Y REFORMAS PARALELAS

La mayoría de los ponentes en el seminario estuvieron de acuerdo que dotarle a la ASF de plena autonomía constitucional de ninguna manera afectaría las facultades constitucionales en materia de revisión y dictaminación de la Cuenta Pública de parte del poder legislativo. En este tema habría que distinguir entre las responsabilidades inalienables de control político que debe ejercer la Cámara de Diputados sobre el gasto público y el trabajo de revisión técnica de la administración de los recursos públicos que ejerce la Auditoría Superior de la Federación.

Por ejemplo, Diego Valadés sostuvo que el control de parte del congreso y la autonomía del órgano de evaluación son perfectamente compatibles

“porque la evaluación que hace un órgano colegiado de representación política no tiene que ver sólo con el rigor con que se hayan llevado las erogaciones y se haya cumplido las funciones administrativas. También tiene que ver con la valoración de los resultados alcanzados desde una perspectiva política y con las definiciones de políticas ulteriores”.

Es positivo que un órgano político como la Cámara de Diputados tenga la facultad de aprobar y asegurar el buen uso del

presupuesto público. Esto es uno de los aspectos medulares del ejercicio de la división de poderes en sistemas presidencialistas como el mexicano. Sin embargo, esto no quiere decir que el órgano técnico que proporciona la información necesaria para la realización de esta labor tenga que pertenecer orgánicamente a la misma Cámara de Diputados.

De nuevo, Valadés nos recordó que

los acuerdos son para la política, los acuerdos son para la gobernabilidad, los acuerdos son para el bienestar colectivo. Pero los acuerdos no deben incluir el pasar por alto errores intencionales porque entonces se produce un efecto negativo. Todo lo positivo que tiene el acuerdo político se convierte en este caso en un acto de contubernio y eso es lo que se impide cuando hay autonomía por parte del órgano fiscalizador.

La eventual separación de la ASF de la Cámara de Diputados no implicaría una merma en las facultades de fiscalización del Congreso de la Unión, sino que las fortalecería, ya que los representantes populares contarían con un aliado más fuerte en la lucha por mejorar la eficiencia y la eficacia de la gestión pública.

Así mismo, existen numerosas acciones y reformas que se podrían implementar para ensanchar las capacidades de fiscalización directa a los otros poderes de parte del Poder Legislativo. Específicamente, el Congreso debería participar mucho más activamente en la preparación, el desarrollo y la confección del Presupuesto de Egresos de la Federación. En lugar de esperar hasta que el poder ejecutivo entregue su propuesta de presupuesto ya elaborado, los diputados deberían acompañar el proceso desde el inicio.

El Congreso de la Unión también debería tener mayores facultades para llamar a cuentas al poder ejecutivo de manera directa. Por ejemplo, se podría establecer un régimen de acceso privilegiado e inmediato a documentos públicos de parte de los legisladores, ampliar el alcance y las facultades de las comisiones especiales investigadoras del Congreso y ampliar la facultad de las comisiones del Congreso a llamar a comparecer a los titulares de los ramos del Poder Ejecutivo.

En su intervención, Jaime Cárdenas proporcionó un listado de 21 áreas en que el Poder Legislativo se ha negado a cumplir con su responsabilidad de fiscalización y control directo del Poder Ejecutivo. Algunas áreas claves incluyen: “El Poder Legislativo no controla política y concomitantemente, par y paso, el ejercicio presupuestal del Ejecutivo y de otros poderes y entidades”, “El poder legislativo ha abdicado de su facultad, prevista en los artículos 75 y 127 constitucionales para determinar los salarios de todos los servidores públicos”, “El Poder Legislativo permite que la Secretaría de Hacienda recorte el presupuesto y transfiera con relativa libertad, recursos de ciertos capítulos de gasto a otros, violándose con ello lo previsto en los artículos 74 fracción IV y 126 de la Constitución” “En general, el Poder Legislativo nacional no ha realizado un debido control económico, financiero, hacendario y presupuestal, a las competencias que hoy por hoy, tiene el Ejecutivo”.

En suma, influir en las auditorías realizadas por la ASF no es una forma particularmente eficiente de ejercer la necesaria labor de vigilancia del Poder Ejecutivo por el poder legislativo. Existen muchas otras formas más eficaces para que el Congreso de la Unión pueda observar y controlar las acciones de los otros poderes de la Unión.

Algunos de los participantes en la mesa 3 también señalaron que en caso de dotarle de autonomía plena a la ASF habría que repensar la forma de nombramiento de su titular. Específicamente, José Antonio Crespo propuso que en lugar de un nombramiento político de parte de la Cámara de Diputados, habría que considerar un proceso de selección en manos de comisiones *ad hoc* integrado por ciudadanos y instituciones académicas.

En palabras de Manuel Bartlett,

el sistema establecido para la selección del Auditor, tiene riesgos. Lo elige la Cámara de Diputados, lo que somete esta trascendental decisión a la influencia de los partidos políticos y como se ha venido observando en nombramientos similares, éstos resultan en

la distribución de cuotas partidistas. Los dos partidos mayoritarios acuerdan a la repartición de posiciones para sus parciales, sin mayores exigencias de idoneidad.

En este tema se podría aprender de experiencias internacionales en la materia. Por ejemplo, en Ecuador existe un organismo especializado cuyo propósito es específicamente procesar los nombramientos para una gran parte de los órganos del Estado. El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social de Ecuador tiene la responsabilidad de implementar mecanismos de participación ciudadana en todas las áreas del gobierno, investigar y litigar casos de corrupción, proteger denunciantes, así como coordinar el proceso de selección y finalmente designar los titulares de una gran cantidad de organismos especializados del Estado Ecuatoriano, incluyendo la Procuraduría General del Estado, todas las superintendencias, la Defensoría del Pueblo, la Defensoría Pública, la Fiscalía General del Estado, la Contraloría del Estado, el Consejo Nacional Electoral, el Tribunal Contencioso Electoral y el Consejo de la Judicatura.

Los siete integrantes del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social son elegidos de entre las personas postuladas por la sociedad por medio de un “concurso público de oposición y mérito” que incluye “veeduría y derecho a impugnación ciudadana”. Para la selección por el Consejo de los titulares de los otros órganos, el Consejo conforma comisiones *ad hoc* integradas en partes iguales por funcionarios públicos y ciudadanos independientes para evaluar y examinar las candidaturas. Todos los procesos de selección están “sometidos a escrutinio público e impugnación ciudadana”.

Ahora bien, aunque el PAN se pronunció en contra de dotarle de mayor autonomía constitucional a la ASF, su representante fue contundente con respecto a la necesidad de fortalecer las facultades y el presupuesto de la auditoría.

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.

El PVEM también abogó por ampliar las facultades de la ASF, específicamente con respecto a sus facultades para llegar a fondo en sus auditorías al desempeño.

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 solo emita recomendaciones para reclasificar el gasto en la cuenta pública o que solo 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.

V. REPENSAR LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS DEL ESTADO MEXICANO

La eventual dotación de plena autonomía constitucional a la ASF debe ser vista dentro de una lógica más amplia de una reforma integral de la división de poderes del Estado mexicano. Por ejemplo, habría que considerar complementar esta medida

con una reforma al artículo 49 de la Constitución para contar con un respaldo constitucional más claro para los organismos autónomos dentro del marco normativo en México. Actualmente, existen numerosos organismos autónomos pero no existe una regulación unificadora que les otorga certeza jurídica y facultades comunes.

La clásica división tripartita del poder es cada día más un esquema obsoleto que no se ajusta a la realidad del Estado contemporáneo. Desde hace más de un siglo los Estados modernos ya cuentan con un “poder” adicional que no fue contemplado por los fundadores de las doctrinas clásicas de la división de poderes como Montesquieu y Madison: el “Estado administrativo” integrado por burócratas profesionales. No fue sino hasta el final del siglo XIX que los gobiernos empezaron a emplear grandes cantidades de servidores públicos para recolectar impuestos, entregar servicios públicos y regular la economía y la sociedad. Anteriormente, los gobiernos eran radicalmente descentralizados y dependían básicamente de la lealtad ciudadana y de las fuerzas armadas.

Como bien nos ha enseñado Max Weber, el gobierno burocrático racional es un fenómeno eminentemente moderno.¹¹ Autores como Ira Katznelson incluso han bautizado este surgimiento del Estado administrativo como “el segundo gran macro-proceso de la modernidad”¹² el cual sólo se podría comparar con la generalización de las relaciones de mercado capitalistas a nivel mundial iniciada en el siglo XVIII.

De la misma manera, el surgimiento de nuevos organismos autónomos a nivel internacional también pone en cuestión las teorías clásicas de la democracia y nos obliga a reflexionar si estamos ante el surgimiento de un nuevo poder público. Sin em-

¹¹ Weber, Max, *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, Ediciones Península, 2008.

¹² Katznelson, Ira, “Structure and Configuration in Comparative Politics” en Lichbach, Mark I. y Zuckerman, Alan S., (eds.), *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure*, Nueva York, Cambridge University Press, 1997, pp. 81-112.

bargo, con la excepción de Venezuela y Ecuador, las Constituciones de América Latina todavía no reflejan de manera integral el surgimiento de este nuevo poder del Estado.¹³

En general, existe una falta de claridad respecto a la naturaleza jurídica y las funciones de los organismos constitucionales autónomos. Ileana Moreno lo señala de manera particularmente clara para el caso mexicano: “Del esquema legal de los órganos autónomos ya existentes, no se desprende cuál es el fin que motivó su creación. Esto es, no queda claro si lo que se buscaba era entender a la división de poderes como frenos y contrapesos ante la actuación de otros poderes; o bien, si se quería producir entes completamente aislados, independientes, intocables para los demás poderes y entidades públicas”.¹⁴

En México la reforma del Estado en México se ha ejercido en gran medida por medio de la creación de nuevos organismos autónomos y “semi-autónomos”. Durante las últimas dos décadas se otorgó autonomía constitucional al IFE, a la CNDH, al Banco de México y más recientemente al INEGI. Asimismo, se han creado organismos semi-autónomos como el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) y el Consejo de la Judicatura Federal (CJF) y se incrementó significativamente la autonomía tanto de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) como de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

También se establecieron diversas nuevas procuradurías y organismos reguladores de mercado. La Procuraduría Agraria, la Procuraduría Federal de Defensa del Trabajo (Profedet), la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa), y la Comisión Nacional de Arbitraje Médico (Conamed) así como la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel), la Comisión Federal de Competencia (CFC), la Comisión Reguladora de

¹³ Véase Ackerman, John “Organismos autónomos y la nueva división de poderes en México y América Latina,” en Carpizo, Jorge y Arriaga, Carole (coord.), *Estudios en homenaje a Emilio Rabasa*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, de próxima aparición, 2010.

¹⁴ Moreno Ramírez, Ileana, *Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano*, México, Porrúa, 2005, p. XVI.

Energía (CRE) y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), todos son ejemplos de la nueva fragmentación del poder público en México.

Sin embargo, los reformadores mexicanos no se han atrevido a agrupar estos organismos bajo un solo título o capítulo en la Constitución o a darles una regulación común. Cada organismo está constituido por un artículo diferente de la carta magna, muchas veces a una gran distancia los unos de los otros. Asimismo, han surgido cuestionamientos respecto a la constitucionalidad de estos organismos ya que estrictamente hablando muchos de ellos podrían ser considerados violatorios al artículo 49 de la Constitución que limita el ejercicio del “supremo poder de la federación” exclusivamente a los “poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial”.

Para atender esta situación, en 2007 la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) desarrolló una jurisprudencia que finalmente aclaró el rol de los organismos autónomos dentro del orden jurídico mexicano. A partir de la resolución de una controversia constitucional presentada por el Tribunal Electoral del Distrito Federal en contra de una cláusula del decreto de egresos emitido por la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México, los ministros de la Corte pronunciaron lo siguiente:

El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de los órganos constitucionales autónomos ha sostenido que: 1) Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que, sin perder su esencia, debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado. 2) Se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requería

autonomía de los clásicos poderes del Estado. 3) La creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Atento a lo anterior, las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos son: *a)* Deben estar establecidos directamente por la Constitución Federal; *b)* Deben mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación; *c)* Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera, y *d)* Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.¹⁵

En esta tesis de jurisprudencia, la Corte sostiene una interpretación novedosa del artículo 49 Constitucional al argumentar que la división de poderes allí desarrollada “debe considerarse como una distribución de funciones o competencias”. De acuerdo con los ministros, el artículo establece una división *funcional* de poderes, sin determinar de manera limitativa cuáles serían específicamente los órganos de Estado responsables de su ejercicio. La Corte entonces determina que la creación de organismos autónomos “no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes”. Al contrario, al auxiliar a los órganos tradicionales, los nuevos organismos hacen “más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado”.

¹⁵ ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS, Tesis de Jurisprudencia, P./J. 20/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXV, mayo de 2007, página 1647, Novena Época, Registro No. 172456. Surgido de la controversia constitucional 31/2006. Tribunal Electoral del Distrito Federal. 7 de noviembre de 2006. Mayoría de nueve votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Disidente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Laura Patricia Rojas Zamudio y Raúl Manuel Mejía Garza.

Estos criterios implican un avance importante en la teoría constitucional mexicana ya que realzan el papel fundamental que juegan los organismos constitucionales autónomos. Sin embargo, esta jurisprudencia no logra romper definitivamente con la teoría clásica de la división tripartita del poder público. Por un lado, los ministros insisten que el surgimiento de estos nuevos organismos implica una “evolución” de “la teoría tradicional de la división de poderes”. Sin embargo, por otro lado, señalan que estos órganos no “alteran” o “destruyen” la teoría clásica de la división de poderes. Pareciera que los ministros quisieran “chiflar y comer pinole” al simultáneamente argumentar que los organismos autónomos alteran y también dejan intacta la tradicional división de poderes. A final de cuentas, los ministros se quedan cortos ante el reto de transformar el Estado mexicano con base en un rediseño estructural generalizado.

Sin embargo, habría que reconocer que la redacción del artículo 49 constitucional les permite muy poca flexibilidad a los ministros a la hora de abrir un espacio a los nuevos órganos. Para consolidar la posición de estos organismos a largo plazo, el Constituyente Permanente es la instancia que tendría que actuar por medio de una reforma al artículo 49 de la Constitución así como con la inclusión de un apartado especial que agrupe y norme de manera general las facultades y características de los organismos autónomos.

En su momento, Manuel García-Pelayo ya había identificado los graves peligros con la proliferación de nuevos organismos autónomos sin el acompañamiento de una adecuada teoría constitucional y visión histórica.

Una unilateral extensión del pluralismo podría conducir a un proceso acumulativo de atomización o factorialización y, en caso límite, a la destrucción misma de la estructura o sistema de la que forman parte los componentes pluralistas. Tal posibilidad sólo puede ser neutralizada por la presencia de la integración, concepto caracterizado, precisamente, por la síntesis dialéctica entre plu-

ralidad y unidad, por la superación de la antinomia entre la simple suma o agregación, de un lado, y la uniformidad o la socialización en pautas homogéneas, de otro.¹⁶

Habría que seguir el consejo de García Pelayo y construir una “integración” constitucional de los diversos organismos autónomos del orden jurídico mexicano. En esta tarea, podría ser muy útil seguir el ejemplo de otros países latinoamericanos como Venezuela, Colombia, Bolivia y Ecuador, quienes han avanzado de manera importante en esta tarea.¹⁷ De esta forma, se podrían integrar de forma más robusta y plena los numerosos organismos autónomos actualmente existentes dentro del orden jurídico mexicano.

VI. CONCLUSIONES

Las reformas constitucionales de 1999 que convirtieron la Contaduría Mayor de Hacienda en la Auditoría Superior de la Federación implicaron una transformación histórica en la estructura institucional para la rendición de cuentas del Estado mexicano. La pluralidad de la LVII legislatura generó las condiciones para la profesionalización y la dotación de mayor autonomía al principal órgano de auditoría externa del país.

Sin embargo, aquella reforma quedó corta en varios sentidos importantes. A lo largo de la última década hemos podido aprender de la experiencia para saber cuáles reformas adicionales hacen falta para terminar de consolidar este organismo cuyo funcionamiento es tan importante para la consolidación democrática del país. Así como el IFE y la CNDH tuvieron que pasar por una serie de reformas estructurales antes de llegar a su plena institucionalización (1989, 1994, 1996 y 2007 para el IFE; 1990, 1992

¹⁶ García-Pelayo, Manuel, “El status del tribunal Constitucional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, vol. I, núm.1, 1981 pp. 11-34, p. 27.

¹⁷ Véase Ackerman, John, *op. cit.*, nota 13.

y 1999 para la CNDH) ya es hora de que la ASF pase a su siguiente etapa de vida.

Existen dos áreas estratégicas de reforma para fortalecer a la ASF. Primero, habría que dotarle de plena autonomía constitucional para que ya no dependa del poder legislativo, ni de cualquiera de los otros dos poderes federales. Esta reforma le permitiría evitar las presiones partidistas y profesionalizar su trabajo. Asimismo, le abriría la puerta para entablar una relación más directa con la sociedad y así fortalecer su presencia pública. También le permitiría auditar de manera más enérgica los gastos del Poder Legislativo.

La eventual autonomía de la ASF no afectaría en absoluto las facultades constitucionales del Congreso de la Unión en materia de revisión y dictaminación de la Cuenta Pública. Al contrario, una ASF autónoma se convertiría en un aliado más fuerte y capaz para el Congreso en la realización de esta labor. Asimismo, existen sin número de reformas y acciones que el Congreso puede tomar en el corto plazo para mejorar la forma en que controla y vigila de manera directa el gasto público. No hace falta controlar a la ASF para poder fiscalizar y exigir cuentas a los otros poderes de la Federación.

También sería importante complementar una eventual reforma que dote de autonomía plena a la ASF con otras reformas para asegurar la solidez y la independencia del Auditor. Por ejemplo, habría que cuidar con mucho detalle el proceso de nombramiento del titular del órgano para prevenir en contra de su posible “captura” de parte de intereses ajenos o de los mismos sujetos de fiscalización. Asimismo, habría que considerar una reforma más amplia al Estado mexicano en su conjunto para aclarar las obligaciones, las facultades los controles y las responsabilidades de todos los órganos constitucionales autónomos del Estado mexicano.

Segundo, haría falta terminar de fortalecer las capacidades de la ASF. La creación, a principios de 2009, de una nueva Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación implicó

algunos avances importantes en la materia. Sin embargo, todavía existen varios temas pendientes como, por ejemplo, dotar de fuerza vinculatoria a las auditorías al desempeño y aumentar las facultades de sanción directa de la ASF. Si bien hubo un debate sano entre los partidos políticos durante el seminario con respecto al tema de la eventual autonomía plena de la ASF, todos los partidos sin falta estuvieron de acuerdo con la propuesta de aumentar las facultades del Auditor así como de dotarle de mayor presupuesto.

Hoy, a casi diez años de la transición democrática, 100 años de la Revolución y 200 años de la Independencia, el Estado mexicano sigue sufriendo de un grave problema de inefficiencia administrativa y corrupción estructural. Si se pretende erigir un Estado realmente moderno y auspiciar una economía pujante habría que atender esta situación de manera urgente. Una de las intervenciones más efectivas en esta área podría ser el fortalecimiento de la ASF por medio de las reformas legales e institucionales mencionadas en este estudio. Esperemos que los legisladores de la LXI legislatura estén a la altura de este reto histórico.