



Primer Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos

Autonomía, Gestión y Rendición de Cuentas



Primer Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos

Autonomía, Gestión y Rendición de Cuentas

Julio de 2006



Primera edición, 2006

D. R. © 2006, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
Av. Chapultepec 49, 06040 México, D. F.
www.cd hdf.org.mx

ISBN: 970-765-030-3

Impreso en México

Printed in Mexico

Índice

Presentación 9

Discurso inaugural 13
Emilio Álvarez Icaza Longoria

Discurso inaugural 16
Manuel Vidaurri Arechiga

Conferencias

Trabajo de los organismos de fiscalización superior a los organismos públicos autónomos 21
Tirso Agustín Rodríguez de la Gala Gómez

Fiscalización de recursos públicos 28
Mauricio Romo Flores

La rendición de cuentas de los organismos públicos autónomos 33
John Mill Ackerman

Mesa uno. Gestión autónoma

Ejercicio del gasto en los servicios personales del Poder Judicial del Estado de Guanajuato 43
Carmen Alcalde

Implementación del sistema SAP R-3 50
Virginia Manríquez

Problemas en torno a la gestión presupuestal 53
María Gabriela Rueda Maldonado y Cristina Catalán Martínez

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria 55
Gustavo Estrada

Análisis de la naturaleza jurídica de la Comisión de Derechos
 Humanos del Distrito Federal, para efecto de las disposiciones fiscales 61
Rosa María Cruz Lesbros, Altagracia Vargas Aldrete
y Gabriel Avilés Morúa

Conclusiones 66
Virginia Manríquez (moderadora) y Marco Vinicio Gallardo (relator)

Mesa dos. Transparencia y rendición de cuentas

Información presupuestal pública 73
Alicia Escobar Latapí

Control y fiscalización en los órganos autónomos 76
Mario Alberto Aguilar Laguardia

Competencia de las contralorías internas de los órganos
 autónomos en los procedimientos administrativos 81
Rosa María Cruz Lesbros y Altagracia Vargas Aldrete

La cultura de la transparencia, rendición de cuentas y fiscalización
 de recursos públicos en el estado de Guerrero 89
Rogelio Arturo González Villalva

Transparencia y rendición de cuentas en México 93
Jesús Limones Hernández, María Concepción Flores Romo
y José Alberto Madrigal Sánchez

Transparencia y rendición de cuentas 99
Patricia Margarita Manrique Valadez

La auditoria externa en los organismos públicos autónomos 105
Jaime Carballo Maradiaga

El papel de los órganos de control interno en los organismos autónomos	110
<i>Elsa Bibiana Peralta Hernández e Irma Andrade Herrera</i>	
Conclusiones	116
<i>Rosa María Cruz Lesbros (moderadora) y Sergio Santiago (relator)</i>	
Declaración de Guanajuato	123
Anexos	
Convocatoria	129
Lista de participantes	135
Memoria en imágenes	139

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y la Procuraduría de los Derechos Humanos en el Estado de Guanajuato convencidas de la importancia de la autonomía, la transparencia y la rendición de cuentas en un Estado democrático de derecho, llevaron a cabo el Primer Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos. Autonomía, Gestión y Rendición de cuentas. También participaron en la difusión del evento organismos públicos de derechos humanos de Guerrero, San Luis Potosí y Sinaloa.

El congreso despertó gran interés, como se refleja en la asistencia de cien participantes venidos de 13 entidades federativas en representación de organismos públicos autónomos (OPA). Por la naturaleza de sus funciones dichos organismos requieren independencia en la gestión pública en materia electoral, legislativa, gubernamental, de acceso a la información, de vigilancia, de control y fiscalización en el uso de los recursos públicos, de resolución de controversias laborales, de derechos humanos y de universidades públicas.

La finalidad del congreso fue generar un espacio de reflexión e intercambio de información sobre las implicaciones legales, presupuestales y financieras de la gestión del gasto público en organismos autónomos. Además, se plantearon estrategias para fortalecer la autonomía y la rendición de cuentas de estos organismos. Estuvo dirigido a las y los encargados de ejercer y vigilar el gasto público en los organismos que gozan, o debieran gozar, de autonomía presupuestal y de gestión.

¹ Plan Nacional de Desarrollo, México, Presidencia de la República, 2001, p. 26.

La dinámica de trabajo se basó en conferencias, paneles y mesas de discusión distribuidas en dos bloques: gestión y control.

Presidieron la inauguración el procurador general de justicia de Guanajuato, Daniel Chowell Arenas; el representante personal del gobernador constitucional del estado, Juan Carlos Romero Hicks, acompañado por el magistrado presidente del Supremo Tribunal de Justicia y del Consejo del Poder Judicial de Guanajuato, Mario Gutiérrez Covarrubias; el diputado presidente del congreso estatal, Carlos Alberto Robles Hernández; el secretario del ayuntamiento de la capital del estado, en representación del presidente municipal, Jesús Ramos Montiel. Estuvieron presentes también los titulares de los organismos públicos convocantes, Emilio Álvarez Icaza Longoria, presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) y el doctor Manuel Vidaurri Aréchiga, de la Procuraduría de los Derechos Humanos en el Estado de Guanajuato (PDHEG).

Durante el primer panel se abordaron los siguientes temas: *a)* el papel de los órganos fiscalizadores en el control presupuestal de los organismos públicos autónomos, al respecto se comentó que no basta restringir las auditorías a aspectos contables, sino que éstas deben ser preventivas, brindar información de utilidad al ciudadano a través del uso de nuevas tecnologías; *b)* la importancia de autofiscalizarse mediante las contralorías internas, debido a que ellas son el nexo entre el ciudadano y la institución al brindar credibilidad a sus acciones. Ante ello cobra la mayor relevancia la construcción de indicadores para revisar las actividades de dichos organismos; *c)* la necesidad de dar claridad a la ley a fin de dar certidumbre en su observancia e impulsar la transparencia y la rendición de cuentas. De la misma forma, la fiscalización tiene que concentrarse en la esencia de la organización en donde el ejercicio de control debe reflejar lo que los ciudadanos esperan de los diferentes servicios que se prestan.

En la conferencia magistral se advirtió un acuerdo cada vez mayor respecto a que la democracia formal y la teoría clásica de la división de poderes ya no son suficientes para asegurar que las instituciones gubernamentales cumplan su objetivo. Ante esta situación surgieron los OPA. La tendencia internacional, una vez que estos órganos se han integrado a la estructura estatal, se dirige hacia la rendición de cuentas no sólo en materia de derechos humanos, sino también en materia electoral, de combate a la corrupción, de acceso a la información y de transparencia.

También se plantearon algunos retos para dotar a los OPA de mayor legitimidad, fuerza y autoridad, a saber, habilitar un contralor interno que

impulse a su institución, proporcionarles mayores facultades y presupuesto, fortalecer sus consejos consultivos, dar un enfoque estructural al procesamiento de quejas (en el caso de los organismos de defensa de derechos humanos) y establecer una coordinación permanente con la sociedad civil.

En el segundo panel se expuso como tema principal la autonomía de los organismos públicos en un Estado democrático de derecho. Al respecto se dijo que la transparencia y la rendición de cuentas, así como el control y la fiscalización mediante los órganos del legislativo son el mejor instrumento, para asegurar la autonomía de estos organismos y mostrar a la ciudadanía que se están ejerciendo los recursos de manera eficiente y eficaz.

La ética, la transparencia y la rendición de cuentas que caracterizan a los OPA, además de dar reconocimiento a la capacidad de respuesta institucional, constituyen condiciones básicas para la construcción de un modelo de gobernabilidad democrática. Es importante señalar que la autonomía no es sinónimo de autarquía, pues los recursos públicos son auditables sin importar la naturaleza de la institución que los reciba.

El congreso se dividió en dos mesas: una abordó la gestión autónoma y la otra, la transparencia y la rendición de cuentas que debe prevalecer en la labor y el desempeño de los OPA.

Mesa uno. Gestión autónoma

La moderadora fue Virginia Manríquez, directora de administración de la Procuraduría de Derechos Humanos de Guanajuato con las ponencias referentes a:

- a) Presupuestos
- b) Ejercicio del gasto
- c) Autonomía y gestión presupuestal
- d) Servicio profesional de carrera

Mesa dos. Transparencia y rendición de cuentas

Moderó la mesa Rosa María Cruz Lesbros, contralora interna de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Se trataron estos temas:

- a) Transparencia
- b) Medidas de fiscalización
- c) Responsabilidades de los servidores públicos

Conclusiones

En la sesión plenaria se dieron cita todos los participantes con la finalidad de conocer las conclusiones de las mesas de trabajo y redactar la Declaración de Guanajuato, que contiene las conclusiones y acuerdos asumidos en el congreso, un primer paso en el fortalecimiento de la autonomía, la gestión y la rendición de cuentas de estas instituciones, impulsada por los organismos públicos de derechos humanos del Distrito Federal y Guanajuato.

Discurso inaugural

*Emilio Álvarez Icaza Longoria**

El Primer Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos representa un foro único para describir la evolución y las aportaciones que realizan estas instituciones públicas a la vida democrática de México.

Es particularmente oportuno que este congreso se realice dentro de la nueva etapa de desarrollo a la que ha arribado el país, después de haber experimentado condiciones inéditas en los recientes comicios, así como en el proceso político posterior.

Es inevitable hacer una profunda reflexión acerca de los cambios constitucionales e institucionales que se requieren para encauzar el litigio político por caminos que permitan alcanzar mejores términos de gobernabilidad, así como un clima de paz y concordia entre los distintos actores sociales y políticos de nuestro país.

El análisis que se llevará a cabo en este encuentro seguramente no sólo se referirá al reciente desempeño de los organismos electorales para asegurar la vigencia de la incipiente democracia del país, sino también contribuirá a revisar las tareas que llevan a cabo otros organismos autónomos, para la generación de mejores condiciones de libertad e igualdad para todos.

Conocer y evaluar el rostro de las nuevas instituciones públicas y contrastarlo con las demandas de una sociedad cada vez más plural, además de ser prácticas sanas y necesarias, permiten alcanzar una conciencia colectiva de la importancia que representa salvaguardar la autonomía individual y colectiva en las distintas formas de organización social.

* Presidente de la CDHDF.

“En 1943, José María Lafragua argumentaba que la indiferencia es un flagelo de la sociedad que afecta de manera directa su capacidad de organizarse”.¹ Afortunadamente, en el México actual, la participación en el espacio público ya no es una atribución exclusiva de las instancias de gobierno. La sociedad civil ha conquistado paulatinamente espacios, no sólo para garantizar el ejercicio de sus libertades, sino para asegurar también una amplia intervención en los asuntos de interés general.

En este camino, los organismos públicos autónomos representan la recapitulación de reivindicaciones sociales e iniciativas ciudadanas y constituyen las instancias en las que han germinado valores y conductas que configuran el nuevo modelo democrático de la república.

La autonomía, garantía de independencia frente al poder público; la gestión pública incluyente y profesional; así como la rendición de cuentas de las autoridades, constituyen los atributos que han marcado el trabajo y el devenir institucional de los nuevos organismos públicos durante los últimos años. En la organización y el ejercicio del poder público los organismos públicos autónomos juegan un papel más protagónico en la mediación del conflicto y en la garantía de las libertades fundamentales y los derechos humanos de todas las personas.

Para satisfacción nuestra, los organismos públicos de derechos humanos se dirigen inevitablemente hacia un sistema de atribuciones más amplio y hacia regímenes más autónomos e independientes de los poderes públicos. De nada sirve una autonomía que carezca de capacidad para afectar o revocar un acto de autoridad, ante probadas violaciones a los derechos humanos.

La ampliación de competencias, además de fortalecer las tareas de defensa de dichos organismos; frente al abuso y la omisión de la autoridad, permite avanzar hacia un esquema de protección de los derechos humanos, que contemple la universalidad, la interdependencia y la indivisibilidad como principios básicos. Hay que recordar que la defensa de la dignidad humana constituye el fundamento de la libertad y la igualdad de todas las personas.

Un auténtico Estado democrático de derecho no puede soslayar las iniciativas que intentan transformar las relaciones entre el poder público y los

¹ Juan Ramón de la Fuente, “Prólogo”, en *Conclusiones y propuestas de la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado*, México, UNAM, 2004, p. 13.

ciudadanos ni puede dejar a un lado la responsabilidad que ostenta en la garantía de las libertades, para generar mejores condiciones de desarrollo y mayor igualdad de oportunidades.

Estoy seguro que los trabajos de este primer congreso nacional mostrarán una idea exacta de la situación normativa e institucional en que se desarrollan los organismos públicos autónomos. También evidenciará los desafíos de una agenda pública que habrá de desahogarse en el corto y mediano plazo, para edificar una sistema integral de contrapesos que reconozca y proteja la dignidad humana y los derechos de todos.

Es necesario generar reformas que, por un lado, fortalezcan la certidumbre y la confianza en las instituciones al servicio de la democracia, y por otro, propicien condiciones de gobernabilidad en busca de un equilibrio entre las demandas de la sociedad y la capacidad del gobierno para atenderlas, con oportunidad y suficiencia.

Confío en que las conclusiones a las que se llegue constituirán propuestas extraordinarias y útiles para nuestro futuro inmediato. Aunque la incertidumbre parece el signo dominante, no tengamos duda de que al final de la senda, la razón democrática se impone siempre por encima de la diferencia y la confrontación.

Por último, agradezco la hospitalidad del personal de la Procuraduría de Derechos Humanos del Estado de Guanajuato y reconozco el apoyo de los organismos de derechos humanos de Guerrero, San Luis Potosí y Sinaloa tanto en la organización y éxito de este evento, como en el logro y vigencia del Programa Institucional de Organismos Públicos de Derechos Humanos.

Discurso inaugural

*Manuel Vidaurri Arechiga**

Hace poco más de tres años, cinco organismos públicos de derechos humanos, decidimos emprender juntos varias acciones encaminadas a profesionalizar nuestro trabajo. Asumimos el reto de buscar mecanismos de financiamiento internacional que nos permitieran concretar un intenso programa de trabajo que, no hace mucho, terminó satisfactoriamente. La Fundación MacArthur y la Comisión Europea reconocieron la importancia y consistencia del proyecto presentado y decidieron apoyarlo.

El proyecto, que denominamos de fortalecimiento institucional de organismos públicos de derechos humanos, contempló la realización de cinco seminarios internacionales, dos mesas redondas, encuentros con especialistas centroamericanos y europeos, visitas temáticas a organismos internacionales como la Corte y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Logramos constituir las redes de educación y defensa de Derechos Humanos, y fueron editados materiales técnicos y de divulgación sobre nuestra materia. El curso de alta formación en derechos humanos coronó esta iniciativa, que al tiempo que nos permitió elevar nuestro nivel de especialización, también facilitó la interacción con otras instituciones públicas y no gubernamentales y permitió estrechar vínculos con reconocidos especialistas nacionales e internacionales.

* Procurador de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato.

Cabe decir que esta experiencia, única en su tipo en el país, alimentó nuestra agenda temática con temas capitales entre los que se cuentan: el establecimiento del servicio profesional de carrera en derechos humanos, la necesaria formación de alto nivel y actualización permanente de los servidores públicos, la búsqueda de fuentes alternas de financiamiento, la consolidación de la autonomía e independencia, entre otros.

Cada tema daría suficiente materia para la realización de múltiples encuentros, pero, sin duda, uno que no podía prolongarse más tiempo es el que nos ocupa en esta ocasión: el Primer Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos. Autonomía, Gestión y Rendición de Cuentas.

Estamos casi seguros de que ésta es la primera experiencia nacional en su tipo, hecho que nos enorgullece enormemente. La respuesta a nuestra invitación alcanzó cerca de cien registros. Por eso nos sentimos acompañados y unidos con todas y todos ustedes en el interés de contar con espacios de intercambio y reflexión sobre las implicaciones legales, presupuestales y financieras de la gestión del gasto público en organismos públicos autónomos de los cuales formamos parte. Como bien sabemos, una de principales características de los organismos públicos es precisamente su autonomía, que además de ser orgánica y funcional, debe ser también financiera.

Nadie de los aquí presentes confundimos autonomía con autarquía. Por ello, somos conscientes de la necesidad de controles efectivos y eficientes de los presupuestos públicos; creemos y promovemos la permanente rendición de cuentas y consideramos como elemento estructural la transparencia en el gasto público. En un Estado de derecho, la esencia de los organismos públicos autónomos radica precisamente en estos aspectos.

En términos generales, el propósito del Primer Congreso Nacional de Organismos Públicos es reafirmar la importancia de su autonomía. Por eso sus participantes se proponen discutir, intercambiar y definir estrategias dirigidas al fortalecimiento de ésta. Así pues, las actividades programadas y la metodología elegida para realizarlas pretenden propiciar entre las y los asistentes la libre expresión de ideas y reflexiones en torno a las temáticas que en cada mesa habrán de atenderse.

Hay que tomar en cuenta que al congreso se han inscrito representantes de organismos electorales de fiscalización, de derechos humanos, de tribunales de lo contencioso administrativo, de institutos de acceso a la información pública de los poderes ejecutivo y judicial, de universidades, de contralorías municipales y de otros. Confiemos en que las conclusiones a

las que se llegará serán muy provechosas para el mejoramiento de nuestras tareas, específicamente, insisto, de aquellas que tienen que ver con el fortalecimiento de la autonomía de los organismos.

Para la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, instituciones organizadoras y promotoras del evento, es un honor contar con la presencia de tantos organismos públicos en esta ciudad y con su participación generosa y activa en este Congreso. Agradecemos también, y mucho, a nuestros colegas Beatriz González Vega, Juan Alarcón y Óscar Loza, titulares de las Comisiones de Derechos Humanos de San Luis Potosí, Guerrero y Sinaloa, respectivamente, por el apoyo y entusiasmo con el que atendieron esta iniciativa.

Antes de concluir, quiero dejar testimonio de mi reconocimiento a las contadoras Rosa María Cruz Lesbros y Virginia Manríquez Funes, contralora y coordinadora administrativa de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y de la Procuraduría de Derechos Humanos del Estado de Guanajuato, respectivamente, por haber estructurado e impulsado este evento, único en su género. Su desempeño es prueba de que cuando una contadora –en este caso dos– dice lo que se tiene que hacer, se hace.

Bienvenidas todas y todos ustedes, tenemos mucho gusto de recibirlos en esta ciudad, y haremos todo lo posible para que este evento alcance sus objetivos. Esperamos que esta iniciativa pueda tener oportunidades de repetirse. Para ello será definitiva la opinión y decisión que las y los representantes expresen al respecto.



**Congreso Nacional de
Organismos Públicos Autónomos**
Autonomía/Gestión/Rendición de Cuentas

Conferencias

Trabajo de los organismos de fiscalización superior a los organismos públicos autónomos

*Tirso Agustín Rodríguez de la Gala Gómez**

Aspectos iniciales

El marco jurídico constitucional de los Estados Unidos Mexicanos y el de los estados que conforman la república, contempla la división de poderes para que se gobierne, se legisle y se juzgue. De este modo se pueden resolver los conflictos que se suscitan entre las entidades institucionales y los propios de la convivencia diaria ciudadana.

Los representantes populares en el Poder Legislativo, impulsados por los sentimientos de la ciudadanía, han ampliado este marco constitucional para fortalecer el Estado de derecho por medio de organismos autónomos encargados de garantizar la imparcialidad en diferentes procesos de importancia en la vida nacional. Entre estos organismos podemos destacar los institutos electorales, las comisiones de derechos humanos y las recientes comisiones de transparencia y acceso a la información pública. Es claro que estas instituciones, al contar con financiamiento público para su operación, deben ser revisadas en su gestión para asegurar su legal y honesto ejercicio en la aplicación de gastos y recepción de los ingresos.

La Suprema Corte de la Nación determina que la Auditoría Superior de la Federación tiene facultades para fiscalizar las universidades, toda vez que no se violenta su autonomía porque la revisión no afecta la toma de decisiones en la selección de personal o la elaboración de programas de estudios, sino que sólo verifica que los recursos federales se apliquen al fin para el cual están destinados.

* Órgano Superior de la Fiscalización en Campeche.

La única instancia facultada para realizar esta revisión es el Poder Legislativo a través de los denominados *organismos de fiscalización superior*, que en muchos estados y en la federación operan desde 2000.

Qué instancia está encargada de la revisión de los organismos públicos autónomos en pocas ocasiones se establece puntualmente en las leyes. Un ejemplo de especificación es el caso de la Constitución Política del Estado de Veracruz, la cual señala en el artículo 67 que: “los organismos autónomos del estado contarán con personalidad jurídica y patrimonio propios, tendrán autonomía técnica presupuestal, y *sólo podrán ser fiscalizados por el Congreso del estado*”. En la mayoría de las leyes sólo se menciona que los OPA están sujetos a la revisión que realizan los organismos de fiscalización superior por el hecho de recibir y ejercer recursos públicos.

En consecuencia, para cumplir con la revisión, estos organismos deben elaborar estados financieros y sus notas, así como datos de gestión, documentos que integran por lo común una cuenta pública.

Descripciones

El artículo 74 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contempla que la revisión de la cuenta pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, y comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y *al cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas*. Al respecto es necesario hacer algunas precisiones que no siempre son descritas en los documentos legales ni en los técnicos sobre los procedimientos a que están expuestos los organismos autónomos.

Fiscalización se define como “el acto de verificar que los recursos públicos se apliquen a los fines que la ley establece, e implica la vigilancia, control, revisión y evaluación de la aplicación de recursos públicos. El concepto se emplea para enunciar en forma genérica las facultades de vigilancia, revisión, evaluación y dictamen”.

El término se amplía cuando se establece que la *fiscalización* “debe iniciar con la prevención, a través de la capacitación de los distintos servidores públicos sobre la aplicación de las normas y procedimientos de auditoría, con el fin de comprobar y detectar, en forma posterior al ejercicio anual, que los ingresos y egresos, el manejo, la custodia y la aplicación de fon-

dos y recursos de los entes, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los planes y programas respectivos, se hayan efectuado en los términos de ley, para sugerir correcciones, señalar como hacerlas, en caso de ser necesario señalar irregularidades, solventarlas con los elementos de prueba necesarios y en dado caso, determinar y establecer los procedimientos para sancionar a quienes no cumplan con sus responsabilidades”.

Para la fiscalización se utiliza un procedimiento denominado *auditoría financiera* que se define “como el análisis, revisión y examen para evaluar la razonabilidad de los estados financieros y determinar su correcta revelación, integración, presentación y oportunidad, así como el ejercicio y aplicación de los recursos públicos de parte de los entes fiscalizables”. Sin embargo, los procesos de fiscalización exigen aspectos que tengan como propósito fundamental determinar si los entes fiscalizables cumplen no sólo con la normatividad, presupuestos, programas objetivos, metas establecidos en sus respectivos programas operativos aprobados, *sino también con las expectativas de la población* que recibe bienes y servicios; también evalúa que los recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos, utilizados para producirlos u otorgarlos sean razonables por su *eficiencia, oportunidad y eficacia* en el cumplimiento de los cometidos para los cuales fueron creados. Esta descripción se refiere a la *auditoría al desempeño* que está planteada en las leyes que se refieren al trabajo de los organismos de fiscalización superior.

La evaluación al desempeño proporciona información objetiva y constructiva acerca de cómo se manejan los recursos financieros, humanos y materiales. Además, demuestran que las relaciones de rendición de cuentas presentadas por los organismos cumplen los términos de los objetivos que se sustentan en sus decretos de creación.

Problemática

Después de describir el marco legal, es necesario señalar que las tareas que realizan los organismos de fiscalización superior es una labor trascendente en la verificación de la actuación de los organismos públicos autónomos en el país, basada en un marco jurídico de actuación. Al respecto se puede observar que no todas las leyes describen las normas de auditoría que deben ser utilizadas. Sin embargo, el reglamento interior del or-

ganismo de fiscalización del estado de Veracruz en el artículo 2º hace una descripción precisa de las normas aplicables. Dicho artículo a la letra dice:

La auditoría es el examen objetivo sistemático, a una fecha o por un periodo determinado, que puede tener diferentes enfoques o especializaciones. La auditoría mayormente aplicada es la referida a los estados financieros de cualquier ente económico *que mediante la aplicación de las normas y procedimientos generalmente aceptados, que al respecto ha emitido el Instituto Mexicano de Contadores Públicos*, permite dar una opinión acerca de la razonabilidad de las cifras contenidas en dichos estados y de que las operaciones realizadas se apegaron a las leyes y normas, las que sugieren que la auditoría sea planeada y realizada de tal manera, que permita obtener una seguridad razonable de que los estados presupuestales no contengan errores importantes, y que sean preparados de acuerdo con las bases contables y con dichas normas, tal y como lo dispone el código financiero aplicable. *La auditoría no se hace con el objetivo de detectar fraudes*, excepto que éste sea objetivo de la misma, y consiste en el examen, con base en pruebas selectivas, de la evidencia que está soportada en las cifras y revelaciones de los estados financieros, entre otros, el de: ingresos y egresos, el estado de situación financiera, el estado de cambios en la situación financiera y el de variaciones en el patrimonio, así como sus anexos y notas respectivos.

Por otro lado es conveniente aclarar que no existe un sistema homogéneo para las revisiones que se practican en la Federación y los estados. Además, no en todos los estados se han conformado órganos de fiscalización autónomos y rectores del sistema de fiscalización.

Hipótesis

A causa de la inexistencia de normas generales de auditoría para aspectos no financieros y en consecuencia de la falta de autonomía en la gestión técnica, financiera, administrativa y presupuestal en los organismos de fiscalización superior, el trabajo de fiscalización podría verse subordinado a influencias políticas o cargado de deficiencias en la aplicación de la revisión, que se realizaría bajo un margen de discrecionalidad. Esto podría afectar la emisión de los resultados de los organismos fiscalizables.

Ante esta situación, es necesario establecer mecanismos que fortalezcan la credibilidad del desempeño de las instituciones ante los ciudadanos. Al respecto en esta ponencia se plantea lo siguiente:

Propuestas

1. El órgano de fiscalización debe ser también una institución autónoma y rectora del sistema de fiscalización.
2. La condición debe estar establecida desde el marco constitucional, donde debe quedar claro que autonomía se entiende como el atributo por el cual las instituciones poseen plena libertad para decidir sobre su actividad interior.
3. Se debe conocer con claridad la naturaleza y alcance de la revisión a realizar, así como las normas de aplicación a ésta. (Esta información debe ser publicada en los diarios oficiales e internet.)
4. Los organismos públicos autónomos, piedra angular del Estado de derecho, deben realizar su ejercicio de recursos bajo el amparo del artículo 134 constitucional, que a la letra dice:

Los recursos económicos de que dispongan el gobierno federal y el gobierno del distrito federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se *administrarán con eficiencia, eficacia y honradez*, para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se *adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública* para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, *a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes*. Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior *no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado*. El manejo de recursos económicos federales se sujetará a las bases de este artículo. *Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del título IV de esta Constitución*.

5. Se debe optimizar el funcionamiento y la estructura de los OPA a través de la gestión institucional de sus actividades, dirigidas al logro de sus objetivos de creación.
6. Los consejos deben asumir la supervisión, las finanzas y la planeación estratégica de los OPA.
7. Se deben agendar reuniones de los consejos para a) definir una estrategia a mediano y largo plazo b) difundir y obtener información de cada

OPA c) presentar propuestas de criterios de selección y reemplazo, evaluación, estructura y monto de remuneraciones del personal d) revisar los programas y hacer nuevas propuestas.

8. En cada OPA se debe conformar con especialistas un comité de auditoría, éste debe estar integrado por tres o cinco miembros según se requiera a) un director de las unidades de finanzas u operación b) un miembro de la unidad de auditoría interna c) el director o presidente del organismo.
9. El comité de auditoría debe garantizar la veracidad de la información financiera, también debe asegurar que ésta sea elaborada, presentada y difundida.
10. Las principales funciones de los comités de auditoría deben ser: a) recomendar las bases para la preparación, elaboración y difusión de la información del organismo ante el público b) lineamientos del sistema de control interno institucional, operacional y financiero.
11. Se debe discutir dentro del comité de auditoría cómo se han de manejar: a) la información relevante que influya en la política b) las políticas y contabilizaciones de las adquisiciones c) el reconocimiento de los incrementos en los ingresos d) la información acerca de los fondos y reservas e) la autoevaluación de su administración.
12. Se deben evitar las influencias políticas por medio de mecanismos que permitan evaluar objetivamente el desempeño de los OPA.
13. Se deben elaborar y aplicar indicadores claros para evaluar la transparencia, rendición de cuentas y corrupción en los gobiernos, de modo que puedan ser utilizados por la sociedad civil.
14. Se deben hacer públicos los informes de los contralores internos y externos, así como la programación de actividades, la garantías de instalación de los servicios que se otorgan, la difusión del programa de actividades, y la exposición a procesos de evaluación de la calidad de las actividades que se realizan bajo la perspectiva de los ciudadanos.
15. Fomentar el uso de internet y de tecnologías de la comunicación para facilitar el intercambio de información entre las organizaciones de la sociedad civil y el gobierno.

Conclusión

Mientras se discute la solución de aspectos técnicos y políticos en los organismos públicos, la ciudadanía reclama que el servicio público de nuestro país sea honesto y eficiente. Por eso, es urgente impulsar transformaciones profundas en las instituciones en atención a las necesidades de la población. Se debe garantizar la transparencia, auspiciar la rendición de cuentas y combatir frontalmente la corrupción. De los servidores públicos detener la ola de escándalos e ilegalidades. Acciones concretas y resultados contundentes son tareas impostergables.

Fiscalización de recursos públicos

Mauricio Romo Flores*

Los órganos de fiscalización

Los principios y criterios generales que orientan el ejercicio de la función de fiscalización están necesariamente ligados a los valores éticos de la profesión. Tanto en la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Guanajuato como en el Código de Ética del Auditor del Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado se establecen los principios que se describirán en este texto.

La fiscalización debe garantizar:

- *Objetividad.* La función pública debe estar basada en hechos y evidencia.
- *Imparcialidad.* Debe brindar un trato justo y equitativo.
- *Independencia.* Debe actuar de manera autónoma y libre de cualquier tipo de influencia.
- *Transparencia.* Debe presentar claridad en la conducta, función y rendición de cuentas.
- *Legalidad.* Debe observar las normas.
- *Profesionalismo.* Debe cumplir con un óptimo desempeño técnico y ético.

La fiscalización debe basarse en estos criterios:

- *Oportunidad.* La acción de fiscalización debe efectuarse en el momento debido.

* Director del Órgano de Fiscalización Superior Gobierno del Estado de Guanajuato.

- **Colaboración.** La actuación de los órganos de fiscalización debe estar dirigida fundamentalmente a cooperar con las entidades, a fin que perfeccionen sus sistemas técnico-administrativos.
- **Horizontalidad.** Las entidades no están subordinadas jerárquicamente a los órganos de fiscalización o control.
- **Reserva.** Impide la revelación de información que cause daño a los sujetos de fiscalización, a su personal, a sus sistemas y al Órgano.
- **Especialización.** La fiscalización debe efectuarse en función de la naturaleza del ente en el que incide. Por eso las normas técnicas que se apliquen deben ser congruentes con la función del ente a fiscalizar.
- **Presunción de licitud.** Salvo que se pruebe lo contrario, se considera que los servidores y funcionarios sujetos de fiscalización han actuado con apego a las normas legales y administrativas en forma transparente.
- **Objetividad.** Las acciones de fiscalización deben realizarse sobre la base de una evaluación de los hechos bajo un ambiente de imparcialidad, de modo que se evite la subjetividad.

Mapa 1. Situación de las leyes de fiscalización en las entidades federativas
(Disponibilidad de la información al 18 de febrero de 2005)



Valoración general desglosada por indicadores de las leyes en materia de fiscalización superior del gasto público, vigentes al 31/12/2005

		(orden decreciente)											
Siglos de Estado	ESTADO / VALOR	Fecha de aprobación de la ley	Fondamento constitucional suficiente	Actualización legislativa	Glosario conceptos clave	Reglamento propio y actualizado	Autonomía plena de la EFS	Legitimidad nombramiento titular de la EFS	Plazo revisión cuenta pública	Revisión ex ante	Metición desempeño institucional	Transparencia gasto público	EVALUACIÓN TOTAL
1	CAM CAMPECHE	6/29/2000	10	10	5	5	20	10	10	10	10	10	100
	CHIS CHIAPAS	8/18/2003	10	10	5	5	20	10	10	10	10	10	
	DGO DURANGO (RP)	12/15/2001	10	10	5	5	20	10	10	10	10	10	
	MICH MICHOACÁN	6/29/2000	10	10	5	5	20	10	10	10	10	10	
	VER VERACRUZ*	5/26/2000	10	10	5	5	20	10	10	10	10	10	
2	ZAC ZACATECAS	3/15/2000	10	10	5	5	20	10	10	10	10	10	95
	EDOMEX ESTADO DE MÉXICO	7/29/2004	10	10	5	0	20	10	10	10	10	10	
3	NAY NAYARIT	10/21/2000	10	10	5	5	20	10	10	10	10	10	90
	GTO GUANAJUATO (RL)	11/7/2003	10	10	5	5	20	10	10	10	0	10	
4	GRO GUERRERO (RP)	10/30/2002	10	10	5	0	20	10	10	10	10	10	85
	MOR MORELOS	8/11/2003	10	10	5	0	20	0	10	10	10	10	
	QROO QUINTANA ROO (RL)	12/11/2003	10	10	5	0	20	10	10	10	10	10	
5	YUC YUCATÁN	3/30/2004	0	10	5	0	20	10	10	10	10	10	80
	PUE PUEBLA	5/11/2001	10	10	5	5	0	10	10	10	10	10	
	TAB TABASCO	4/29/2003	10	10	5	5	0	10	10	10	10	10	
6	COAH COAHUILA (RL)	9/7/1989	0	10	5	0	20	0	10	10	10	10	75
	CHIH CHIHUAHUA	7/7/1995	0	10	5	0	20	0	10	10	10	10	
	TLX TLAXCALA	11/6/2001	0	10	5	0	20	10	10	10	10	10	
7	BC BAJA CALIFORNIA	4/28/2004	10	10	5	5	0	10	10	10	10	10	70
	NL NUEVO LEÓN	4/22/1992	0	10	5	5	0	10	0	10	10	10	
9	QRO QUERÉTARO (RP)	12/8/1986	10	0	0	0	20	10	0	0	10	10	60
	SON SONORA (RC y RP)	3/4/1985	10	0	0	0	0	10	0	0	10	10	
	DF DISTRITO FEDERAL	2/7/1999	0	10	5	5	0	0	10	10	10	10	
10	JAL JALISCO (RP)	12/15/2003	0	10	5	5	0	10	0	10	10	10	50
	SIN SINALOA (RC y RP)	3/20/1997	10	0	0	0	0	0	10	10	10	10	
	COL COLIMA	6/14/1988	0	0	5	0	0	0	10	10	10	10	
11	OAX OAXACA	8/23/1995	0	0	0	5	0	0	10	10	10	10	45
	TAM TAMAULIPAS	12/12/2001	0	10	5	0	0	0	10	10	10	10	
12	SLP SAN LUIS POTOSÍ	11/15/1993	0	0	5	0	0	0	0	10	10	10	25
	BCS BAJA CALIFORNIA SUR	2/25/2002	0	10	0	0	0	0	10	0	0	0	
14	AGS AGUASCALIENTES (RP)	6/18/1981	0	0	0	5	0	0	0	0	0	0	5
15	HGO HIDALGO	12/11/1971	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Últimas vistas a webs 27 de febrero al 3 de marzo de 2006.
RP: Reforma en proceso (constitucional de la Ley)

* La ley entró en vigor en 2005.
RL: Reforma de la Ley en 2005.

RC: Reforma constitucional de Sonora en 2005 y de Sinaloa

No.	Siglas	Estados	Evaluación Total	No.	Siglas	Estados	Evaluación Total
1	CAM	CAMPECHE	100	1	COAH	COAHUILA	75
2	CHIS	CHIAPAS		2	CHIH	CHIHUAHUA	
3	DGO	DURANGO		3	TLX	TLAXCALA	
4	MICH	MICHOACÁN		1	BC	BAJA CALIFORNIA	70
5	VER	VERACRUZ		1	NL	NUEVO LEÓN	65
6	ZAC	ZACATECAS	95	1	QRO	QUERÉTARO	60
1	EDOMEX	ESTADO DE MÉXICO		2	SON	SONORA	
2	NAY	NAYARIT	90	1	DF	DISTRITO FEDERAL	50
1	GTO	GUANAJUATO		2	JAL	JALISCO (RP)	
1	GRO	GUERRERO	85	3	SIN	SINALOA (RC y RP)	45
2	MOR	MORELOS		1	COL	COLIMA	
3	QROO	QUINTANA ROO		3	TAM	TAMAULIPAS	
4	YUC	YUCATÁN	80	1	SLP	SAN LUIS POTOSÍ	25
1	PUE	PUEBLA		1	BCS	BAJA CALIFORNIA SUR	20
2	TAB	TABASCO		1	AGS	AGUASCALIENTES	5
				1	HGO	HIDALGO	0



0-50
60-75
80-85
90-100

Por medio de la transparencia, la rendición de cuentas y la fiscalización se pretende obtener las siguientes cualidades:

- Eficiencia
- Eficacia
- Economía
- Legalidad
- Certeza
- Libertad
- Confianza

A través de la transparencia, la rendición de cuentas y la fiscalización se combaten e inhiben situaciones como:

- Dispendio
- Ineficiencia
- Negligencia
- Ilegalidad
- Toma de decisiones discrecionales
- Corrupción

Por otra parte, la fiscalización puede ser de varios tipos. En función del ente a fiscalizar, el acto de fiscalización puede ser:

- Revisión de cuentas públicas.
- Auditoría: integral o específica
- Investigación de situaciones excepcionales
- Evaluación del desempeño

Quedan por enunciar los retos que los órganos de fiscalización deben asumir. Éstos son:

- Sujetar al principio de la rendición de cuentas y fiscalización a toda la esfera de lo público. Garantizar que todas las entidades, dependencias y áreas sean fiscalizadas.
- Contar con un marco jurídico sólido y transparente, que brinde certidumbre tanto al fiscalizado como al fiscalizador.

- Homologar principios, criterios, metodologías y acciones en busca de un sistema nacional de fiscalización.
- Garantizar el derecho de audiencia al fiscalizado.
- Contar con toda la autoridad para que se acaten las Recomendaciones.
- Hacer valer las leyes.
- Promover permanentemente el derecho a la información y a la rendición de cuentas.
- Impulsar la fiscalización permanente.
- Evitar que las leyes se vuelvan letras muertas.
- Reforzar las leyes, por medio de voluntad política, recursos (humanos y materiales) e infraestructura para instrumentar una auténtica política pública de transparencia y de fiscalización.

Finalmente, se debe ejecutar una estrategia anticorrupción, que de manera esquemática se podría plantear con la siguiente fórmula:

$$I + D + R + S = AC$$

Donde,

- I: Sistemas de información
- D: Control de la discrecionalidad arbitraria
- R: Rendición de cuentas
- S: Fortalecimiento de la sociedad civil
- AC: Anticorrupción

Dicho en otras palabras, en una administración pueden existir:

- Falta de información, tanto en calidad como en cantidad
- Alta discrecionalidad arbitraria
- Ausencia de rendición de cuentas
- Desinterés y apatía de la sociedad civil por su gobierno local

En una situación así, las prácticas de corrupción tienen el terreno fértil para crecer y reproducirse de mil formas. Por lo tanto, se podría aplicar una fórmula, que quedaría expresada en los siguientes términos:

Corrupción: Monopolio + Discrecionalidad – Rendición de cuentas

La rendición de cuentas de los organismos públicos autónomos

*John Mill Ackerman**

Introducción

Lo que constituye la mayor fortaleza de los organismos autónomos paradójicamente también representa su mayor debilidad: su independencia del proceso democrático de rendición de cuentas. Ciertamente su condición de organismos autónomos los libera de la “partidocracia”, del burocratismo y del intercambio de favores imperantes, pero ello simultáneamente los separa del instrumento más importante de rendición de cuentas: el voto popular. En consecuencia, el principal reto para los organismos autónomos es la construcción de nuevas bases para la rendición de cuentas. Ante la ausencia de un vínculo directo con el votante, estos organismos están obligados a construir formas alternativas de informar, hacer partícipes y legitimarse ante la ciudadanía.

La autonomía es entonces un arma de doble filo. Así como puede ser el ingrediente fundamental para asegurar la independencia y la efectividad de un ombudsman, también puede ser extremadamente peligrosa si la manejan intereses o individuos sin un compromiso sólido con el interés público o el mandato institucional. Asimismo, si la autonomía se confunde con el aislamiento puede convertirse en la peor receta para el desempeño institucional. Un organismo autónomo debe contar con las facultades y las relaciones necesarias para cumplir con su mandato, de lo contrario, su autonomía podría incluso perjudicar su impacto al dejarla desarticulada de las otras fuerzas sociales e institucionales.

* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y coordinador del Programa de Investigación sobre la Legalidad, el Estado de Derecho y la Rendición de Cuentas de la FLACSO-México.

En este texto se reflexiona sobre los retos más importantes para los organismos independientes pro rendición de cuentas, así como algunas estrategias claves para enfrentar estos retos.

Retos

Existen tres retos centrales para los organismos independientes: *legitimidad*, *fortaleza institucional* y *rendición de cuentas*. El primero representa un problema recurrente: con frecuencia pareciera que al crear un organismo de este tipo, el poder legislativo o el poder ejecutivo están tratando de evitar la reforma de los organismos centrales del gobierno, al delegar esta tarea a un organismo autónomo. Este problema aumenta cuando el gobierno central, después, responsabiliza al organismo por la no resolución del problema que el mismo gobierno no pudo solucionar de manera centralizada.

Autores como Moreno, Crisp y Shugart recientemente han argumentado que lo que ellos llaman “entidades de vigilancia” (*superintendence agencies*) solamente se crean cuando la rendición de cuentas electoral es débil y que por ello dichos organismos están condenados a ser dependientes e ineficaces. En otras palabras, los organismos autónomos son creados por gobiernos autoritarios, “presidencialistas-mayoritarios” (*majoritarian presidentialist*) o aquéllos que funcionan basados en el clientelismo y que los utilizan como un medio superficial para aumentar su legitimidad sin transformar su comportamiento de fondo.

La proliferación de entidades de vigilancia en América Latina debería considerarse, en consecuencia, como un producto del descontento con el funcionamiento de la rendición de cuentas, y del mismo modo representaría una forma de darle la vuelta al problema del déficit de rendición de cuentas sin resolverlo de raíz. En otras palabras, quienes buscan mejorar la gobernabilidad no deberían dejarse deslumbrar por el espejismo de los organismos autónomos, sino fijar su mirada en la necesidad de perfeccionar las reglas de votación y las instituciones electorales.

Si bien esta argumentación tuvo cierta validez en el pasado, hoy los organismos autónomos ya no se ocupan como artilleros. Los autores mencionados ignoran que la proliferación reciente de organismos autónomos ha coincidido con la “tercera ola de la democratización”, y no con una nueva oleada de autoritarismo. En lugar de desacreditar estos nuevos or-

ganismos como encubridores superficiales, se necesita reconocer que hay un nuevo fenómeno democrático expresado en su proliferación. El siguiente paso es desmenuzar la compleja dinámica que opera bajo el diseño y funcionamiento institucional de estos entes sociales.

La fortaleza institucional es una dificultad porque la independencia de estos organismos los deja relativamente indefensos y sin el apoyo de alguno de los tres poderes de gobierno. Su tarea es por lo tanto similar a la proverbial batalla entre David y Goliat. Por lo general hay una fuerte resistencia a reformas que aumenten el nivel de autonomía de una dependencia gubernamental. Por ejemplo, en el reciente debate en la Cámara de Diputados sobre la reforma constitucional que otorgaría autonomía plena al Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), su director general argumentó en contra de la autonomía de su propio instituto, pues ésta dificultaría mucho el acceso a los registros y a la información en manos del poder ejecutivo. Asimismo se expresó preocupado por una posible disminución del presupuesto del organismo.

A principios de los años noventa, voces dentro del Partido de Acción Nacional también argumentaban en contra de la autonomía del Instituto Federal Electoral, ya que ésta obstaculizaría los acuerdos con el gobierno. Si el IFE no dependiera del presidente de la república sería más difícil negociar cargos y candidaturas a cambio de lealtad política. Con respecto a la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) también ha habido dudas importantes de los beneficios de la autonomía para la fortaleza institucional. Algunos teóricos han argumentado que la CNDH tenía mayor impacto e influencia cuando dependía del poder ejecutivo. Ahora, argumentan, la CNDH se ha quedado aislada de la política nacional y no tiene la misma capacidad de influir y obligar a las dependencias gubernamentales a cumplir con sus recomendaciones.

La rendición de cuentas es un tema central para los organismos independientes, porque cuando se crea un organismo de este tipo, formalmente se le remueve de la "cadena de rendición de cuentas" que enlaza el gobierno al pueblo por medio de elecciones y delegación legislativa.

Estrategias

Los organismos independientes tienen mayor obligación de construir su legitimidad, fortalecer su solidez institucional y rendir cuentas. En este con-

texto ofrecemos algunas estrategias que pudieran ayudar a compensar estas debilidades estructurales.

Primera. Fortalecer las entidades de “rendición de cuentas de segundo orden”. Virtualmente todos los organismos independientes cuentan con un consejo o una comisión legislativa, o ambas. Su función es observar y vigilar el desempeño del organismo. El papel de estas entidades es clave para el buen desempeño de un organismo independiente. El IFE, por ejemplo, cuenta con el Consejo General, así como con los Consejos Locales y Distritales. Estos Consejos no tienen ningún poder directo de ejecución. En teoría, son órganos de vigilancia y control de la estructura ejecutiva de parte de ciudadanos independientes.

La CNDH también cuenta con un consejo integrado por ciudadanos que no reciben salario, pero que tienen amplias facultades legales para vigilar y evaluar el desempeño de la institución. Asimismo la CNDH es evaluada y revisada por la Comisión de Derechos Humanos del Senado de la República. La Auditoría Superior de la Federación (ASF) cuenta con sus propios órganos de vigilancia externa. Tanto la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados como la Unidad de Evaluación y Control que depende de esta comisión han jugado un papel importante en la evaluación y búsqueda de caminos para mejorar el desempeño de la institución.

Mejorar la legitimidad y la rendición de cuentas de los organismos independientes necesariamente implicaría el fortalecimiento de estas entidades de rendición de cuentas de segundo orden. Por ejemplo, se podría incluir un proceso formal de auscultación de los candidatos a consejeros electorales para asegurar que cumplen con un perfil ciudadano e independiente. También se podría fortalecer el consejo de la CNDH otorgándole mayor incidencia en el funcionamiento de la institución, transparentando su labor y otorgando un salario a los integrantes del mismo. La ASF es un modelo a seguir en este terreno. La Unidad de Evaluación y Control realiza una vigilancia escrupulosa de todas las acciones de la Auditoría.

Segunda. Fomentar el debate interno y la descentralización estructural. Una de las causas de la amplia aceptación social y legitimidad del IFE es la forma abierta y transparente en que se han dado los debates entre los consejeros electorales. Los miembros del Consejo General en funciones entre 1996 y 2003 debatían públicamente en sus sesiones, frecuentemente con posiciones encontradas, temas tan polémicos como la investigación de la compra y coacción del voto, la investigación del financiamiento de la

campaña del presidente Zedillo, el papel de las comisiones en la vigilancia del instituto y la estrategia de capacitación de los funcionarios de casilla.

Los debates públicos mejoran la legitimidad de una institución autónoma, porque la población percibe al organismo como una institución “viva” que discute y analiza temas de manera activa. Las discusiones en el seno de la Comisión de Vigilancia y en el pleno de la Cámara de Diputados sobre las auditorías que debería llevar a cabo la ASF, cumplen una función parecida. El vínculo de un órgano técnico como la Auditoría con un cuerpo colegiado politizado y activo fortalece su propia legitimidad.

También se deberán considerar los beneficios de una estructura descentralizada. Muchas veces los organismos independientes, sobre todo los que cuentan con un titular, están estructuradas de una forma totalmente jerárquica y unificada. En este escenario los auditores o los fiscales tienen muy poca autonomía para decidir qué casos investigar o a cuáles dar seguimiento. Todas las decisiones centrales primero son consultadas con el titular del organismo.

Pero aquélla no es la única ni necesariamente la más efectiva forma de constituir un organismo independiente. Por ejemplo, una de las razones de la gran efectividad en los años recientes de la “Procuraduría Pública” en Brasil, es precisamente su estructura descentralizada. En Brasil, cada procurador tiene el derecho a seleccionar sus casos de acuerdo con sus propios criterios. Esto ha llevado al desarrollo de una institución extremadamente dinámica y pro activa.

Tercera. Aumentar la transparencia y la apertura a la participación de la sociedad. La legitimidad mejora cuando el déficit de rendición de cuentas es contrarrestado con mayores niveles de transparencia y una vinculación más directa con la sociedad civil, elementos que definitivamente compensan la ausencia de los mecanismos electorales de rendición de cuentas. Asimismo, una alianza con la sociedad robustece la posición de los organismos autónomos frente al gobierno, aumentando su fortaleza al interior del Estado.

Aun en el caso de instituciones tecnocráticas como los bancos centrales, investigaciones recientes alegan que la transparencia y la apertura a la sociedad pueden ser muy positivas, incluso necesarias para la efectividad institucional. Daniel Kaufmann y Tara Vishwanath han señalado: “Argumentos acerca de la necesidad de limitar la transparencia sobre el establecimiento de políticas por parte del Banco Central de un país no tienen

sustento empírico". David Stasavage ha demostrado el caso empíricamente. A través de un análisis comparativo mundial ha encontrado que "la capacidad de los bancos centrales para convencer al público de su compromiso con una política dada depende de su nivel de transparencia y de que se aseguren de que los titulares de los bancos centrales sean totalmente independientes de la interferencia política".

Para funcionar de manera efectiva los bancos centrales necesitan credibilidad. Si los actores del mercado no confían en el banco, no pondrán atención a las señales que el banco envíe, lo que redundaría en la creación de desorden y de un clima nada saludable para la inversión. Comúnmente se cree que para ganar esta confianza, un banco central debiera aislarse de la sociedad dentro de una torre de marfil tecnócrata. La evidencia de Stasavage sugiere que precisamente lo opuesto podría ser el caso.

La literatura reciente sobre el desempeño de agencias independientes anticorrupción y ombudsman también coincide con esta postura. En su análisis comparativo de organismos independientes de combate a la corrupción en la ex Unión Soviética, Italia, Estados Unidos y Australia, Moshe Maor ha concluido que: "la medida en que los procuradores [independientes] tengan éxito depende de las instituciones y del acceso a los medios: entre más centralizado y concentrado esté el poder político y menor sea la accesibilidad de los medios al gobierno, será más difícil investigar la corrupción". En su análisis comparativo de los ombudsman en América Latina, Fredrik Ugglar ha llegado a una conclusión similar. "La influencia de los ombudsman difícilmente puede deducirse de las disposiciones legales y formales que regulan la institución. Más bien, la fortaleza y autonomía de la institución se generan por medio de un proceso eminentemente político."

Pareciera que este punto de vista forma parte de un consenso emergente respecto a la importancia de la apertura institucional para la efectividad de los organismos autónomos. En última instancia, la llamada rendición de cuentas "horizontal" y la rendición de cuentas "social" no están en conflicto, sino que trabajan juntas en un ciclo de fortalecimiento mutuo.

Conclusiones

Los tres retos claves para los organismos independientes pro rendición de cuentas son la legitimidad, la fortaleza institucional y su propia rendición

de cuentas. Las tres estrategias más importantes son el fortalecimiento de las entidades de “rendición de cuentas de segundo orden”, el fomento al debate interno y la descentralización estructural, así como la transparencia y la apertura a la sociedad civil. Esta transparencia, debate y participación sacuden la inercia burocrática e inoculan al organismo en contra de una gestión parcial e ineficaz. Además, fortalecen la efectividad institucional al otorgarle mayor legitimidad y apoyo social a sus acciones.



**Congreso Nacional de
Organismos Públicos Autónomos**
Autonomía/Gestión/Rendición de Cuentas

Mesa uno. Gestión autónoma

Ejercicio del gasto en los servicios personales del Poder Judicial del Estado de Guanajuato

Carmen Alcalde*

En el estado de Guanajuato, las bases generales para el ejercicio y control del gasto público, entre las que se encuentra el ejercicio del gasto de los servicios personales, están reguladas en la Ley para el Ejercicio y Control de los Recursos Públicos para el Estado y Los Municipios de Guanajuato. En ella se menciona lo siguiente:

Artículo 54. La programación del gasto público, se basará en los ingresos disponibles y se orientará al cumplimiento de los planes estatales o municipales que se formulen por conducto del ente público facultado para ello.

Artículo 55. Los sujetos de la Ley serán responsables de la estricta observancia de los criterios de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal, para optimizar la aplicación de recursos en conceptos de gasto corriente [...].

Artículo 56. En la ejecución del gasto público, los sujetos de la Ley deberán realizar sus actividades con sujeción a los programas aprobados en los presupuestos de egresos, que correspondan a sus prioridades y estrategias.

Para contextualizar la exposición, me permito, sin abundar, considerar lo que bajo el punto de vista administrativo-financiero pudiera entenderse por *autonomía* y *gestión*.

La autonomía se puede considerar como la potestad que dentro del Estado goza un poder, institución u organismo público para manejar sus propios recursos; por otra parte, la gestión en la tesitura que se está ma-

* Directora administrativa del Poder Judicial del Estado de Guanajuato.

nejando se puede entender como la administración de los recursos, que deberá ajustarse a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

El Poder Judicial del Estado de Guanajuato cuenta con autonomía de gestión y de presupuesto, personalidad jurídica y patrimonio propios consagrados en la constitución.

Ahora bien, el gasto por su naturaleza se divide en *gasto corriente*, aquél enfocado a funciones operativas, de ejecución, también llamado “gasto de operación”, y *gasto de inversión*, el que realizan las entidades en activos y con el que por lo mismo aumentan el patrimonio.

En otra clasificación, según su *origen y operación*, el gasto se divide en *presupuesto irreductible*, indispensable para el funcionamiento operativo, también llamado “presupuesto regularizable” y *presupuesto estratégico*, constituido por los programas adicionales para el ejercicio presupuestal en planeación.

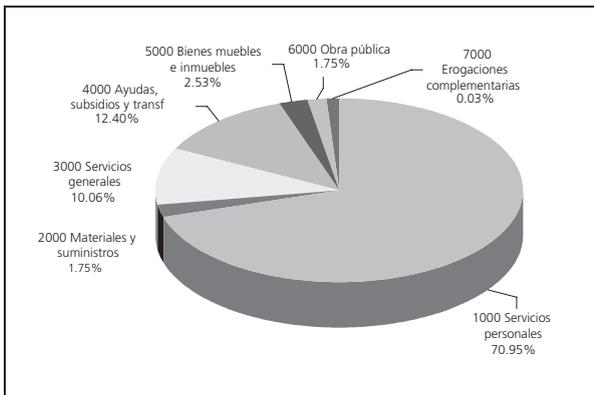
Sin embargo, como señala la ley referida, “la programación del gasto público se basará en los ingresos disponibles”. Así, la presupuestación es responsabilidad del Poder Ejecutivo y las encargadas de instrumentarlo son las áreas financieras de este poder. Esta situación pone a los organismos autónomos en una posición vulnerable, pues el ejecutivo puede caer en la discrecionalidad, sobre todo si tiene alcances financieros ajenos a las necesidades reales de los organismos autónomos. En ocasiones se ha llegado al sacrificio de los “proyectos estratégicos” en favor de los “presupuestos irreductibles”, que abarcan la mayor parte de la partida asignada. Esto causa que la capacidad de crecimiento e inversión se vea seriamente afectada y reducida.

Los problemas que se producen con la práctica mencionada redundan en efectos negativos por capítulo de gasto y afectan desde los servicios personales hasta la inversión en obra pública. Bajo estas circunstancias se limita considerablemente la planeación en aspectos tan fundamentales como el desarrollo y la capacitación oportuna de los recursos humanos, la operación adecuada de la administración y la dotación de la infraestructura básica para la operación del servicio.

Tomemos como ejemplo la estructura presupuestal financiera del Poder Judicial de Guanajuato. Por la naturaleza de sus funciones, este órgano no está orientado mayormente hacia la inversión, por lo cual su gasto corriente representa 98% y el gasto de inversión, en contraposición, representa 2%. Bajo este esquema las reducciones presupuestales afectan de mane-

ra significativa el ejercicio de la administración, de los proyectos estratégicos y naturalmente el gasto de inversión.

Además, 87% del presupuesto del Poder Judicial del estado corresponde a los rubros de *servicios personales* y *previsión salarial* y 10% a *servicios generales*, como se observa en la gráfica siguiente. Con esto las posibilidades de crecimiento son muy reducidas; además, están basadas en los proyectos que representan la parte más vulnerable en las negociaciones presupuestales. El panorama en estas condiciones no resulta muy prometedor.



El capítulo de *servicios personales* o *recursos humanos* es parte del gasto corriente y del presupuesto irreductible. Por su parte, el presupuesto localizado en proyectos estratégicos normalmente pasa al siguiente ejercicio como parte del presupuesto irreductible.

Por otra parte, en la mayoría de las instituciones, dependencias y organismos autónomos, la parte medular del presupuesto y del gasto, por su monto y características, está integrada por los servicios personales. Por eso, su manejo apropiado, su adecuada planeación y control, así como el establecimiento de claros lineamientos de gestión, resultan imprescindibles. Si se considera que la parte más importante de los servicios personales, son los sueldos tabulares, tanto por su importancia motivacional y retributiva, como por que constituyen el factor directo, que al multiplicarse por la frecuencia, influye en el costo económico presupuestal, entonces es suficiente tratar sólo este renglón, pues los mecanismos para fijar la retribución en cada puesto deben ser objetivos y claros de acuerdo con las funciones y los niveles de responsabilidad de cada puesto.

Las referencias técnicas sugieren que en los márgenes tabulares hay una diferencia de percepción entre niveles jerárquicos del tabulador, a fin de que se considere retributiva y equitativa a responsabilidades mayores, un diferencial aproximado de 10 a 12%.

Cada organismo autónomo genera sus lineamientos para regular la operación y administración de los recursos públicos destinados a servicios personales. Por esta circunstancia, a través del tiempo, se han dado inconsistencias y desigualdades, en algunos casos muy significativas, entre niveles jerárquicos, incluso entre funciones y responsabilidades similares, o bien, en algunos casos no retributivas. Esta situación ha causado profundas desigualdades: en “trabajos iguales”, se perciben “remuneraciones desiguales”. Esto sucede en los distintos poderes e instituciones.

Con el objeto de analizar, proponer y estudiar las percepciones salariales del gobierno de Guanajuato, se creó el Comité de Estructuración Salarial, integrado por representantes de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Dicho comité se regula de acuerdo con lo establecido en el capítulo segundo (artículos 79 al 81) de la citada ley. Entre sus funciones se mencionan:

1. La propuesta de los criterios que servirán de base para determinar las remuneraciones salariales de los servidores públicos del Estado.
2. La propuesta del tabulador general de sueldos de los servidores públicos del estado, para hacerla, se deben considerar, entre otras, las siguientes acciones y criterios:
 - Beneficiar aquellos puestos notoriamente desfasados en función de la remuneración que perciben.
 - Detectar los puestos análogos en los poderes y los organismos autónomos para homologar las remuneraciones.
 - Considerar el nivel de rezago salarial que éstos presenten.

Asesorado y respaldado por técnicos especializados de la Universidad de Guanajuato y por medio de contratos con empresas especializadas, el comité inició sus funciones en 1996. Desde su conformación, las principales actividades realizadas han sido las siguientes:

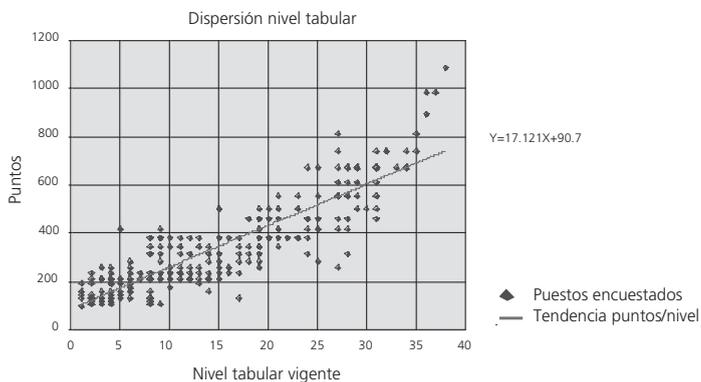
- Se realizaron estudios en cada uno de los poderes del estado para detectar las incongruencias salariales.
- Se determinaron los *puestos tipo*.

- Se determinaron los puestos “sensibles” (aquéllos que tienen correspondencia entre los tres poderes).
- Se realizó una encuesta de salarios y prestaciones en organismos públicos y privados de la región.
- Se determinó la media salarial del mercado y la lejanía entre ésta y los puestos del gobierno de Guanajuato.

Los resultados obtenidos de las actividades llevadas a cabo por el comité hicieron evidente que existen:

- Gran cantidad de niveles salariales, cerca de 36 y más de trescientas denominaciones de puestos; algunos de ellos cuentan con una sola plaza.
- Inconsistencias al interior de cada poder y entre ellos.
- Gran dispersión salarial con respecto a la media del mercado, donde considerable cantidad de puestos se ubicaban por debajo de ésta.

Situación salarial 1996



Fuente: Comité de Estructuración Salarial, presentación de Universidad de Guanajuato

Acciones

El panorama descrito obligó que se realizaran las *primeras acciones*, las cuales se enuncian a continuación:

- Se elaboró un “tabulador de empate”, en el que se priorizaron las mayores inconsistencias y quedaron ubicadas en niveles de transición.

- Se realizaron los estudios correspondientes y se determinó el valor de cada puesto con respecto a la media del mercado.
- Se propuso una reducción paulatina de los niveles salariales mediante la compactación, de modo que permanezcan sólo cuatro bloques generales de puestos.
- Se tipificaron puestos tipo y generales de acuerdo con sus funciones y responsabilidades. Se eliminaron denominaciones exclusivas o de escasa frecuencia y se colocaron en el puesto correspondiente.
- Se sugirió el apego a las disposiciones fiscales.

Logros

De las actividades, resultados obtenidos y acciones realizadas, el Comité de Estructuración Salarial, ha obtenido los siguientes logros:

- Se han elaborado nueve *tabuladores de transición* que han permitido de manera paulatina ajustar los salarios al entorno del mercado y darles *consistencia y equidad*.
- Los niveles salariales se han reducido de 36 a 22.
- Para manejo técnico, operativo y administrativo, con relación a sus funciones y responsabilidades, se han creado cuatro bloques de puestos:
 1. Operativo
 2. Mandos medios
 3. Directivo
 4. Ejecutivo
- Se han corregido inconsistencias en muchos puestos, ajustándolos al nivel correspondiente.

Prospectiva y retos

Los avances han sido notorios, el Comité se ha consolidado como un órgano interactivo, multidisciplinario, objetivo y técnico, se ha conseguido la uniformidad en los puestos; sin embargo, aún quedan por cumplir la siguiente prospectiva y retos:

- Llegar a un modelo de tabulador flexible, con salarios competitivos en el entorno y ajustado a las disposiciones fiscales.
- Abatir las inconsistencias entre los puestos y su remuneración.
- Facilitar la movilidad de los puestos entre niveles.
- Encontrar alguna manera de considerar a los organismos autónomos y municipios.

En el marco de su propia autonomía, cada poder ha respetado las opiniones y sugerencias del Comité de Estructuración Salarial. Esto es importante, ya que sin ese compromiso y participación, la labor analítica, técnica, objetiva y profesional de todos sus integrantes carecería de éxito. Para cumplir la prospectiva fijada es necesario el compromiso serio y consciente de todos los órganos involucrados.

Implementación del sistema SAP R-3

*Virginia Manríquez**

A partir de la descentralización de la Procuraduría de los Derechos Humanos como organismo autónomo fue necesario adecuar sus controles para la emisión de la información contable, presupuestal y financiera que diera certeza de la misma.

Anteriormente se trabajaba por departamentos, como presupuesto, contabilidad, tesorería, recursos humanos y adquisiciones de manera aislada; sin embargo, los mecanismos utilizados no eran confiables sino disfuncionales, pues creaban actividades duplicadas u obsoletas; exceso de controles y registros manuales, demasiadas conciliaciones y exceso de trámites. Por ello se hizo una adecuación al sistema SAP R-3, que permitió emitir la información requerida de forma oportuna.

El sistema SAP R-3 permite optimizar los tiempos de captura, la interpretación de la información y la emisión de reportes, dado que liga en su estructura el presupuesto, la contabilidad, los egresos, los sistemas de proyectos, las adquisiciones y las inversiones públicas. Dentro de la funcionalidad del sistema para el sector público se encuentran los módulos de contabilidad financiera, contabilidad de costos, activos fijos, proyectos, recursos humanos, gestión presupuestaria y manejo de materiales.

Para el control presupuestal permite identificar en lo administrativo, quién gasta; en lo económico, en qué gasta y, en lo funcional, para qué se gasta el origen del recurso, que en el caso de la Procuraduría sólo es estatal, se puede consultar en qué se recibe o en qué se gasta, quién recibe o quién gasta, todo esto ligado a los proyectos del POA.

* Coordinadora de Administración de la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato.

En lo contable emite reportes financieros como balance, estado de resultados, estado de origen y aplicación de recursos, balanza de manera acumulativa, comparativa y anuales. Por su parte la liga presupuesto-contabilidad permite comprender de manera clara la situación financiera del organismo y el alcance y ejecución de sus metas institucionales. El sistema SAP R-3 trabaja de manera integral en los siguientes módulos:

En el primer módulo:

- Fondo fijo
- Gastos por comprobar
- Clientes
- Anticipo a proveedores
- Pasivos

En el segundo módulo:

- Control presupuestal
- Ejercicio del gasto
- Compra de bienes muebles

En el tercer módulo:

- Pasivos al cierre del ejercicio
- Control presupuestal
- Recepción de ingresos
- Obras en proceso
- Reportes

En el cuarto módulo:

- Contabilización general
- Pagos

La información es procesada en un mismo servidor, el SIHP, el cual es manejado de manera técnica desde su base, por lo que la Procuraduría no tiene ninguna ingerencia técnica en el sistema. Cabe aclarar que la infor-

mación tiene un alto nivel de seguridad pero a la vez da transparencia del ejercicio del recurso a la ciudadanía.

La información contable es clasificada de acuerdo con el ingreso y egreso por capítulos y partidas, siendo éstas:

Para el ingreso:

- 4301 servicios personales
- 4302 materiales y suministros
- 4303 servicios generales
- 4304 bienes muebles

Para el egreso:

- Capítulo 1000 servicios personales
- Capítulo 2000 materiales y suministros
- Capítulo 3000 servicios generales
- Capítulo 5000 bienes muebles

El sistema SAP R-3 permite la identificación de las unidades receptoras y las unidades ejecutoras por proyectos y fuentes de financiamiento.

La contabilización de cuentas se clasifica por su tipo en cuentas de balance, de resultados o de orden. Además se puede conocer de manera oportuna información del control presupuestal, las modificaciones al presupuesto, el saldo ejercido y el saldo pendiente de ejercer.

La vinculación del presupuesto y la contabilidad permite emitir reportes para la toma de decisiones.

Actualmente la Procuraduría de los derechos humanos utiliza sólo algunos de estos módulos y está por poner el marcha el de recursos humanos, de activos fijos entre otros, ya que por la amplia capacidad del sistema pueden ser explotados en beneficio del organismo.

Problemas en torno a la gestión presupuestal

*María Gabriela Rueda Maldonado**
*y Cristina Catalán Martínez ***

Durante los tres años de servicio en la Dirección General Administrativa de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero uno de los problemas a los que nos hemos enfrentado desde el principio y que puede considerarse de suma importancia, es la transferencia de la nómina mecanizada de los trabajadores de este organismo autónomo. Esto se debe a que desde 1990, año de creación de esta comisión, el recurso asignado a este rubro ha sido manejado por la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Guerrero a través de la Dirección de Administración y Desarrollo de Personal. De ahí que todos los trámites administrativos de los empleados que laboran en esta institución tengan que efectuarse a través de esta última instancia, convirtiéndolos en procesos burocráticos lentos en su resolución, lo que ocasiona finalmente pérdida de tiempo al personal administrativo encargado de efectuarlos.

Otro problema al que nos hemos enfrentado consiste en la elaboración del anteproyecto presupuestal para cada ejercicio fiscal. Este procedimiento está sujeto a un incremento que establece la Secretaría de Finanzas y Administración del gobierno del estado, sin embargo, ésta no precisa en qué basa dicho aumento ni considera realmente las necesidades que tiene esta institución para alcanzar los objetivos para los cuales fue creada. Por

* Dirección General Administrativa de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero.

**Coordinadora de contabilidad de la Coddehum Guerrero.

mencionar un ejemplo, el anteproyecto presupuestal presentado para el ejercicio fiscal de 2006 fue de \$34 987 976. Con este importe se pretendía mejorar el pago salarial de los trabajadores de esta institución, quienes desde 1999 no han sido beneficiados en este rubro; también se cubrirían las partidas presupuestales que se aplican al Programa Operativo Anual; sin embargo, únicamente fueron autorizados por el congreso de Guerrero \$23 988 000 de los cuales 54% corresponde a la nómina mecanizada y 46% al gasto corriente. El resultado fue el estancamiento salarial y la eliminación de programas de importancia para el desarrollo institucional. Cabe mencionar que el recurso asignado al gasto corriente se solicita mensualmente a través de recibos oficiales que deben tramitarse ante la Secretaría de Finanzas, quien a su vez libera la ministración presupuestal por medio de transferencias bancarias parciales. Éstas no se ajustan a la calendarización enviada previamente por este organismo al Departamento de Presupuesto del gobierno del estado. Esto causa que no pueda aplicarse oportunamente el recurso a las distintas actividades previstas en los Programas de la Comisión de Derechos Humanos.

En lo anterior se puede observar claramente que el recurso presupuestal anual asignado a esta dependencia no se maneja con total autonomía. A pesar de los constantes trámites realizados ante las diferentes instancias del aparato gubernamental del estado de Guerrero como el Ejecutivo estatal, la Secretaría de Finanzas y Administración y la Dirección de Administración y Desarrollo de Personal, no se ha obtenido una respuesta favorable respecto a la transferencia total del recurso presupuestal. Esta situación genera que esta institución carezca de autonomía total.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Gustavo Estrada*

El 30 de marzo de 2006 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la cual entró en vigor el 1 de abril. A partir de dicha fecha los Poderes Legislativo y Judicial, los organismos autónomos y la administración pública federal estarán obligados a observar las nuevas disposiciones que rigen el proceso presupuestario, en particular, el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Esta ley es el resultado de un intenso análisis y discusión de casi dos años, en el cual participaron legisladores de todas las fracciones parlamentarias representadas en el Congreso de la Unión; las entidades federativas a través de diversos foros y directamente por conducto de la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago), funcionarios públicos federales y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, entre otras instituciones.

La nueva ley constituye un diseño institucional en materia presupuestaria como plataforma para lanzar un orden presupuestario para dar *certidumbre jurídica, económica y transparencia al proceso presupuestario*. En ella se incorporan *principios de responsabilidad fiscal*, para promover una política económica que sustente el desarrollo del país en finanzas públicas sanas, el uso eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos y la rendición de cuentas.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria prevé también un *mecanismo institucional para la transición* en el año del cambio de administración del Ejecutivo Federal, a efecto de que el paquete económico para el primer año de gobierno se elabore de manera coordinada con el presidente electo, incluyendo sus propuestas. Asimismo, la ley prevé que el Ejecutivo Federal envíe al Congreso de la Unión, la *información*

* Presidente municipal de San Francisco del Rincón, Guanajuato.

sobre el paquete económico para el siguiente año a partir del 1 de abril.

Los aspectos más relevantes de la nueva ley son los siguientes:

1. Responsabilidad en las finanzas públicas

En ella se incorporan *principios de responsabilidad fiscal*, los cuales promueven la estabilidad macroeconómica, las finanzas públicas sanas y el uso responsable de los excedentes petroleros:

- *Horizonte económico de mediano plazo.* El paquete económico se formulará con base en proyecciones a mediano plazo (cinco años futuros y una serie histórica de cinco años anteriores), lo cual contribuirá a dar certidumbre en la política económica.
- *Endeudamiento.* Se prevén reglas para que sólo en caso de excepción sea factible incurrir en déficit presupuestario, siempre que se justifiquen las razones que lo motivan, se expongan la forma y el tiempo en que se regresará al equilibrio presupuestario, y se establezcan los requisitos de información y transparencia fiscal que permitan un seguimiento detallado de la evolución de esta situación excepcional.
- *Precio del petróleo.* Se establece una fórmula para que el precio se determine bajo criterios técnicos y no políticos: combinar el precio promedio histórico con las perspectivas del mercado de futuros. Con esto se da mayor certidumbre y transparencia a los cálculos de estos ingresos.
- *Ingresos excedentes.* Se prevén reglas claras para la distribución de los excedentes con el objetivo de evitar que éstos se destinen al gasto corriente. En la ley se constituyen fondos de compensación para acumular ahorros que puedan ser utilizados en el momento que caigan los precios del petróleo. En una primera etapa y hasta que alcancen niveles adecuados de reservas, los ingresos excedentes del petróleo se distribuyen: 40% para la estabilización de los ingresos petroleros del país; 25% para la inversión en infraestructura en Pemex; 25% para estabilizar los ingresos de las entidades federativas y 10% para aplicarse en infraestructura en las entidades federativas. La segunda etapa prevé como destinos: 25% para inversión en infraestructura y equipamiento de las entidades federativas; 25% para inversión en infraestructura en el país como se determine en el presupuesto anual; 25% para inversión en Pemex, y 25% para el sistema de pensiones. Cada vez que los ahorros de la primera etapa se gasten tendrán preferencia para su restitución. Este esquema es compatible con el nuevo régimen fiscal de Pemex.

- *Mecanismo de ajuste en caso de caída de ingresos.* En caso de que durante un ejercicio fiscal los ingresos proyectados sufran una disminución, se podrá compensar con los fondos de estabilización o con otras fuentes de ingresos. Previamente se deben efectuar ajustes al gasto.
- *Impacto presupuestario.* Las nuevas leyes que impliquen mayores gastos, deberán identificar la fuente de ingresos para cubrirlos. El presidente de la república estará obligado a elaborar un dictamen sobre el costo de sus iniciativas de ley; el congreso también deberá elaborar una valoración del impacto presupuestario antes de votar las leyes.
- *Reglas para modificar el presupuesto.* El Congreso, al proponer un incremento del gasto o la creación de uno nuevo en la aprobación del presupuesto, deberá agregar la correspondiente iniciativa de ingreso, excluyendo mayor endeudamiento, o bien propondrá reducciones a otros rubros del gasto.
- *Servicios personales.* Se limita y transparenta el gasto en recursos humanos del gobierno. Se establecen reglas claras para racionalizar y controlar el gasto corriente en servicios personales.
- *Transparencia Fiscal.* Se disponen requisitos de información muy detallados que deberá contener el paquete económico anual; también se regulan informes bimestrales y trimestrales al Congreso para fortalecer la transparencia fiscal.

2. Orden y certidumbre en la aprobación de la Ley de Ingreso y el Presupuesto de Egresos de la Federación

En la ley se prevén reglas que ordenan el procedimiento de aprobación del paquete económico con el objeto de eliminar la incertidumbre que se genera año con año sobre ésta.

- *Plazos para la aprobación.* Para dar certidumbre legal y económica sobre la aprobación anual, en tiempo y forma, de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, se establece un procedimiento con plazos específicos: la Ley de Ingresos será aprobada por los diputados el 20 de octubre y por los senadores el 31 de octubre, mientras que el Presupuesto de Egresos se aprobará el 15 de noviembre.
- *Información que debe enviar el Ejecutivo.* Se adelantan los plazos en que el Ejecutivo debe enviar información para iniciar la negociación del paquete económico cada año; debe detallar el contenido especí-

fico de tal información. A partir del 1 de abril, el Ejecutivo enviará al Congreso información sobre el marco macroeconómico estimado para el siguiente año y sus principales propuestas para la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos. En junio deberá enviar los programas de gobierno que integran el presupuesto.

- *Año de transición de gobierno.* Se prevé que el paquete económico en el año de cambio de administración, se realizará con la colaboración institucional del gobierno saliente y el presidente electo, se incluirán las propuestas de este último y se contará con un fondo para la transición para apoyar económicamente las actividades de planeación, programación y presupuesto del equipo de colaboradores del presidente electo. Por disposición constitucional en el año de cambio de gobierno el presupuesto se debe presentar al Congreso a más tardar el 15 de diciembre; sin embargo, este plazo no impide que, conforme al nuevo procedimiento de aprobación, la discusión del paquete económico 2007 se inicie desde el 1 de abril.
- *Reglas para la aprobación.* Se despolitiza la forma en que se fijan los ingresos provenientes del petróleo y se fijan herramientas para asignar el gasto de manera más transparente y eficiente.

3. *Modernización presupuestaria*

Se establecen modernizaciones del marco jurídico presupuestario y se promueve una mayor desregulación del ejercicio del gasto:

- *Presupuesto por resultados.* Se establece la base normativa para un presupuesto basado en una planeación del desarrollo efectiva a mediano plazo, y orientado a la obtención de resultados en beneficio de la población.
- *Sistema de inversión pública.* Se establece un esquema para garantizar la viabilidad de las obras públicas y su beneficio social. Se prevé un procedimiento para evaluar con criterios técnicos los proyectos y así asegurar que éstos produzcan mayores beneficios a la población.
- *PIDIREGAS.* Se prevén reglas para que estos proyectos sean rentables y se logre atenuar su efecto en las finanzas públicas.
- *Autonomía presupuestaria.* Se garantiza la independencia de ciertos órganos estatales que por sus funciones no deben ser controlados presupuestariamente por el Ejecutivo Federal (Poderes Legislativo y Judicial, IFE, CNDH). Así, se regula de acuerdo al nivel de autonomía de

los órganos públicos, pues se permite el ejercicio autónomo de sus presupuestos pero sin descuidar las finanzas públicas.

- *Eficiencia y eficacia.* Se prevén mecanismos para efficientar el proceso presupuestario; por ejemplo, trámites por medios electrónicos y la figura de afirmativa ficta para ciertas autorizaciones.

4. *Impulso al federalismo*

La ley impulsa el *federalismo hacendario*, institucionaliza mecanismos puestos en marcha en los últimos años y da plena certeza a las entidades federativas sobre los recursos que les corresponden.

- *Certidumbre en los ingresos.* Se garantizan fuentes estables de ingresos para las entidades federativas: aprovechamientos sobre rendimientos excedentes del petróleo (ARE) y programa de apoyos para entidades federativas (PAFEF).
- *Excedentes petroleros.* Se regula qué porcentaje de estos ingresos corresponde a las entidades federativas. También se crea un fondo de estabilización para compensar caídas por concepto de participaciones.
- *Certidumbre en los presupuestos locales.* Se obliga al Ejecutivo a publicar oportunamente los calendarios de presupuesto, a publicar las reglas de operación de subsidios y a establecer una clasificación geográfica del gasto; para que las entidades federativas puedan planear y presupuestar con tiempo sus actividades.

5. *Transparencia y rendición de cuentas*

La ley fortalece la *transparencia* para que los órganos públicos en el ejercicio del gasto y administración de recursos públicos actúen bajo criterios como: legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas; *mejorando así la calidad de los bienes y servicios públicos y la oportunidad con que éstos se proveen a la población.*

- *Subejercicios.* Se elimina la discrecionalidad para definir el destino de los subejercicios y se controlan los mismos; inclusive se prevén sanciones.
- *Fideicomisos.* Se establecen reglas claras para destinar recursos a fideicomisos a través de requisitos puntuales de información y rendición de cuentas.
- *Donativos.* Sólo para asociaciones no lucrativas que justifiquen la utilidad social de estos, dichas asociaciones no podrán tener fines políticos ni religiosos.

- *Subsidios*. Sólo podrán otorgarse con base en criterios de objetividad, equidad, transparencia, publicidad, selectividad y temporalidad, sujetando los programas de subsidios más relevantes a reglas de operación que deberán publicarse.
- *Adeudos de otros ejercicios*. Se establecen reglas claras para cubrir estos compromisos sujetos a un límite preestablecido por el Congreso.
- *Transparencia*. Se obliga al Ejecutivo a presentar información detallada sobre los ingresos, el gasto y el endeudamiento. Ésta deberá enviarse al Congreso de la Unión y estar disponible en internet para el público en general.
- *Sanciones*. Se fortalecen las sanciones que se aplicarán a los servidores públicos en caso de que no observen las reglas del gasto público.

Así, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria constituye un *orden presupuestario* acorde con un país moderno y democrático; además, garantiza el uso responsable, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos en beneficio de toda la sociedad.

Análisis de la naturaleza jurídica de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal para efecto de las disposiciones fiscales

*Rosa María Cruz Lesbros**, *Altagracia Vargas Aldrete***
y *Gabriel Avilés Morúa****

Antecedentes

El artículo 102 constitucional en el apartado B determina que las Legislaturas de las entidades federativas establecerán organismos de protección de los derechos humanos. Dada la naturaleza de sus funciones se prevé que cuenten con autonomía de gestión y presupuestaria, así como con personalidad jurídica y patrimonio propios.

El 14 de enero de 2003 se reformó el artículo 2º de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF). Con esta reforma la Comisión pasó de ser un organismo público descentralizado a uno autónomo. Su finalidad sigue siendo la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio y difusión de los derechos humanos, además, sigue contando con personalidad jurídica y patrimonio propio, como se señalaba en su Ley Constitutiva del 22 de junio de 1993 promulgada por la Asamblea Legislativa. Lo anterior de acuerdo a las facultades otorgadas por el artículo 122 apartado C, base primera, fracción V, inciso h constitucional y en términos del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Organismos públicos descentralizados. El artículo 98 de ese estatuto define que los organismos descentralizados dependientes de la Administración Pública Local son “entidades con personalidad jurídica y patrimonio propio, creadas por ley de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, cualquiera que sea la estructura legal que adopten”.

* Contralora interna de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

** Contraloría Interna de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

*** Contraloría Interna de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Autonomía de la CDHDF. Este atributo puede verse claramente plasmado en los artículos 2º, 6º y 71 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. La autonomía implica que la CDHDF no reciba instrucciones o indicaciones de cualquier autoridad para el desempeño de sus funciones y el ejercicio de su presupuesto.

Tanto la CDHDF como los organismos públicos descentralizados son entidades con personalidad jurídica y patrimonio propios; además de ser organismos creados por ley. Sólo se distingue de los demás por la autonomía que goza.

Régimen fiscal. La Ley del ISR (LISR) en el artículo 102 del título III señala que la Federación, las entidades federativas y los organismos descentralizados sólo tendrán las obligaciones de retener y enterar el impuesto, así como de exigir la documentación que reúna los requisitos fiscales, cuando hagan pagos a terceros y estén obligados a ello en términos de Ley (a excepción de aquéllos descentralizados que tributen bajo el título II por realizar actividades empresariales).

La CDHDF como un organismo descentralizado, se sujetaba a las disposiciones descritas, porque su objeto no comprende actividades empresariales, sino por el contrario, el artículo 6º de su reglamento estipula claramente que los servicios serán gratuitos. La vigencia de la autonomía no debiera modificar la observancia de las disposiciones *fiscales* para la CDHDF, respecto de las aplicables, porque se creó como un organismo público descentralizado.

Lo anterior se reafirma con lo previsto en la regla 3.9.3 de la Resolución Miscelánea Fiscal. En ella se establece que para efectos del artículo 31, fracción I, inciso a de la Ley del ISR (Federación, entidades federativas o municipios y sus organismos descentralizados), se considerarán deducibles los donativos no onerosos ni remunerativos que se otorguen a las comisiones de derechos humanos que tengan el carácter de organismos públicos autónomos y que tributen conforme al título III de dicho ordenamiento.

En virtud de que las disposiciones fiscales no contemplan la figura de los organismos públicos autónomos y que actualmente el objeto de la CDHDF sigue siendo el mismo que cuando se creó como organismo público descentralizado, el régimen fiscal aplicable debiera ser el equivalente al previsto para las figuras contempladas en el artículo 102 de la Ley del ISR. De lo anterior se derivan las siguientes obligaciones fiscales:

Artículo 102 de la LISR

Retener y enterar el impuesto del ISR derivado de pagos efectuados (sueldos, honorarios, pagos al extranjero, etcétera). Exigir la documentación que reúna los requisitos fiscales.

Artículo 101 de la LISR, fracciones aplicables

- I. Llevar registros contables.
- II. Expedir comprobantes con requisitos fiscales.
- V. Expedir constancias por pagos al extranjero, retener y enterar el impuesto a cargo de terceros, Exigir la documentación que reúna los requisitos fiscales.
- VI. Presentar a más tardar el 15 de febrero de cada año la información de:
 - a) Personas a las que les hubiere efectuado retenciones de ISR, así como de los de residentes en el extranjero.
 - b) Personas a las que les hubiera otorgado donativos.

Artículo 118 de la LISR. Obligaciones de los patrones

Quienes hagan pagos por concepto de salarios y en general por la prestación de un servicio personal subordinado:

- I. Retener ISR y entregar crédito al salario.
- II. Cálculo del impuesto anual.
- III. Proporcionar constancias de percepciones y retenciones.
- IV. En su caso solicitar constancias de otros patrones. Presentar a más tardar el 15 de febrero de cada año:
 - a) Información sobre cantidades entregadas por crédito al salario.
 - b) Información sobre pago por sueldos.

Artículo 3° de la Ley del Impuesto al Valor Agregado (LIVA)

Aceptar la traslación del IVA y en su caso, pagar el IVA y trasladarlo.

Artículo 33 de la LIVA. Actos accidentales

Cuando se enajene un bien o se preste un servicio en forma accidental por lo que se deba pagar el IVA, el contribuyente lo pagará mediante declaración dentro de los 15 días hábiles siguientes a aquél en el que obtenga la contraprestación.

Artículo 29 del Código Fiscal de la Federación (CFF). Comprobantes

Expedición de comprobantes por establecimientos autorizados. Cerciorarse de que los comprobantes contienen datos y requisitos correctos.

Señalar en forma expresa si el pago de la contraprestación que ampara se hace en una sola exhibición o en parcialidades.

Artículo 29 A del CFF. Comprobantes

Los comprobantes deben contener impresos:

- I. Nombre, denominación o razón social, domicilio fiscal y RFC de quien lo expida
- II. Número de folio
- III. Lugar y fecha de expedición
- IV. RFC de la persona a favor de quien se expide
- V. Cantidad y clase de mercancías o descripción del servicio que amparen
- VI. Valor unitario, importe total e impuestos
- VII. Número y fecha del documento aduanero, así como la aduana por la cual se realizó la importación, tratándose de ventas de primera mano de mercancías de importación.
- VIII. Fecha de impresión y datos de identificación del impresor autorizado

El plazo de utilización de los comprobantes es de dos años.

Artículo 40 del Reglamento del cff.

Requisitos de los comprobantes de donativos

- I. Nombre, denominación o razón social, domicilio fiscal y RFC del donatario
- II. Lugar y fecha de expedición
- III. Nombre, denominación o razón social, y domicilio del donante y, en su caso, domicilio fiscal y RFC
- IV. Cantidad y descripción de los bienes donados o, en su caso, el monto del donativo
- V. El señalamiento expreso que ampara un donativo y que la donataria se obliga a destinar los bienes donados a los fines propios de su objeto social (este comprobante ampara un donativo, el cual se destinará a los fines propios de la CDHDF, como: la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio, educación y difusión de los derechos humanos, así como combatir toda forma de discriminación y exclusión, consecuencia de un acto de autoridad a cualquier persona o grupo social). Cuando el comprobante ampare la donación de bienes, deberá consignar la siguiente leyenda: "En el caso de que los bienes donados hayan sido deducidos previamente para los efectos del impuesto sobre la renta, este donativo no es deducible".

De conformidad con la regla miscelánea fiscal 3.9.3 "se consideran como deducibles los donativos no onerosos ni remunerativos que se otorguen a las comisiones de derechos humanos que tengan el carácter de organismos públicos autónomos y que tributen conforme al título III de la Ley del ISR.

Conclusiones

*Virginia Manríquez (moderadora)**

*Marco Vinicio Gallardo (relator)***

Presupuestos

Los organismos públicos autónomos deben buscar constituirse en pilares para el fortalecimiento de un Estado democrático de derecho, generar un equilibrio entre la aplicación de la norma y las necesidades de la población, buscando siempre la observancia integral de los derechos de las personas; por lo que su autonomía e independencia como instituciones de Estado, que no de gobierno, debe ser una característica fundamental para su adecuado funcionamiento.

En la mesa de trabajo se abordó el tema de la proyección del presupuesto y el ejercicio del gasto enfocado a los servicios personales. Se habló sobre la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que obliga a los poderes Legislativo y Judicial, los organismos autónomos y la Administración Pública Federal a observar las nuevas disposiciones que rigen el proceso presupuestario y, en particular al Presupuesto de Egresos de la Federación. Se abordaron los aspectos más relevantes de esta ley: *a)* responsabilidad en el manejo de las finanzas públicas; *b)* modernización presupuestaria; *c)* impulso al federalismo y *d)* transparencia y rendición de cuentas.

En el debate se expuso que se debe vigilar el ejercicio del gasto durante el año para no excederse de los techos autorizados. Se comentó que tan grave es lo anterior, como el subejercicio, entendiéndose éste como el presupuesto no erogado por no haberse alcanzado las metas programadas.

* Coordinadora de administración en la PDH Guanajuato.

** Representante del Proyecto de Fortalecimiento Institucional de organismos públicos de derechos humanos.

Con respecto al presupuesto se coincidió en la necesidad de contar con políticas programáticas presupuestales que contemplen medidas de austeridad y racionalidad en el gasto, para apegarse al plan global de gobierno, pero que también contemplen las necesidades reales del servicio de cada organismo, para que pueda responder a su mandato de acuerdo a la demanda ciudadana del servicio que se brinde en cada institución. El proyecto de presupuesto de los organismos autónomos debe basarse en criterios programáticos para determinar en qué se va a ejercer y para qué.

Se concluyó que al ejercer gasto público los organismos autónomos deben presentar cuenta pública, la cual debe ser entregada a la Secretaría de Finanzas. Lo anterior no implica que la cuenta pública que entreguen estos organismos debiera ser sancionada por dicha secretaría, ello sólo obedece a un procedimiento necesario para que se integre y se rinda una sola cuenta pública al poder legislativo.

Ejercicio del presupuesto

Se dijo que el gasto por su naturaleza se divide en:

- *Gasto corriente*: enfocado a funciones operativas, de ejecución; concretamente se refiere al gasto de operación
- *Gasto de inversión*: erogaciones que realizan las entidades para la adquisición de activos de larga duración y que por lo mismo aumentan el patrimonio

En los organismos públicos, que por su naturaleza gozan de patrimonio propio, esta clasificación cobra especial relevancia y por ello deben mantenerse criterios específicos de clasificación del gasto y controles de los bienes patrimoniales, ya que estos bienes deben conservarse para la prestación del servicio de la entidad y no sólo deben contemplar la normatividad con corte presupuestal anual.

Se coincidió en la importancia en el gasto corriente del capítulo de los servicios personales y de la pertinencia en homologar los salarios por niveles de responsabilidad en las distintas instancias de los organismos de Estado. Se concluyó que el tabulador de percepciones salariales es la parte medular, ya que el carácter retributivo del salario debe prever medidas que aseguren que éste sea equitativo en función de las responsabilidades y

capacidades. Se planteó que el tabulador contemple márgenes que permitan reconocer factores como la antigüedad y el desempeño. Finalmente se planteó la necesidad de que los tabuladores se adecuen con incrementos que beneficien más a los de niveles más bajos para ir acortando la brecha de salarios entre los niveles operativos y los altos funcionarios. Se aclaró que todo esto es posible por medio de acuerdos y diálogo, para evitar que intervengan intereses políticos.

Autonomía y gestión presupuestal

Se expuso que la gestión autónoma del presupuesto permite agilizar las labores administrativas, esto es, se reciben ministraciones mensuales autorizadas de acuerdo al presupuesto aprobado y ya no es necesario gestionar los pagos a terceros a través de las cuentas por liquidar emitidas por el sector central, de esta manera puede hacerse una planeación eficaz de los recursos y de los desembolsos para el pago de servicios y adquisición de bienes. Ello requiere de sistemas de registro que vinculen los registros presupuestales y contables que brinden seguridad, reduzcan el margen de error, y puedan ser un instrumento de control y de mejor programación de los flujos financieros.

Por otra parte, se comentó que muchos de estos organismos han pasado de ser un organismo público descentralizado a un organismo público autónomo. Se comentó que al ser instituciones de reciente creación, las leyes que dictan las obligaciones aplicables en materia de control y registro presupuestal, así como las regulaciones de carácter fiscal, no prevén cómo deben aplicarse a este tipo de organismos. Se concluyó que la nueva vigencia de su autonomía no debiera modificar la observancia de las disposiciones fiscales aplicables cuando se crearon como organismos públicos descentralizados. Asimismo, se discutió sobre la necesidad de que las disposiciones fiscales sean adecuadas para que contemplen el esquema al que deben sujetarse los organismos públicos autónomos, de manera que exista certeza jurídica en torno a: qué declaraciones deben ser presentadas; cuáles deben ser las obligaciones como retenedor de impuestos; si se encuentra obligado a presentar dictamen fiscal; si pueden aplicarse diversos estímulos fiscales, entre otras cuestiones.

Se trató la fiscalización de los recursos que ejercen estos organismos, el alcance de esta fiscalización y la necesidad de normar en esta materia. Se

mencionó que los institutos electorales deben tener la competencia de fiscalizar gastos de precampañas. También se mencionó la importancia de que los órganos electorales estatales estandaricen sus procedimientos de revisión contable y los administrativos sancionadores, respetando la diversidad ya que es de suma importancia y necesario que exista uniformidad en considerar que los partidos políticos son sujetos obligados en las leyes de transparencia estatales.

Servicio profesional de carrera en los organismos públicos autónomos

Se dijo que la transparencia no se limita a la fiscalización sino a la administración del personal. La gestión de las instituciones del Estado debe profesionalizarse para evitar que esté supeditada a intereses políticos. Se debe buscar la eficiencia de las instituciones, por eso es indispensable la profesionalización del servidor público. Un pilar de la operación del servicio profesional es la evaluación del desempeño y la competencia del personal, a partir de valores compartidos y reglas claras para todos aquellos que forman parte de la institución.

Se concluyó que con el servicio civil de carrera se pretende ser eficaz, e incentivar y regular la entrada y permanencia del personal. Es claro que esto tiene que estar diseñado tomando en cuenta las características de la propia institución, no se puede trasladar de un órgano a otro. Se pretende ir más allá de quiénes “dirigen” o administran una institución, con el fin de fortalecer al modelo de gestión para que sea perdurable con el tiempo. Con ello se contribuirá a dar continuidad a los servicios que se brindan a la ciudadanía. El servicio civil debe estar orientado a combatir la burocracia, debe ser auditable y transparente. No tiene sentido si sólo se queda en la normativa, debe permear a toda la institución. La formación profesional y la capacitación deben ir vinculadas a las aptitudes y conocimientos generales para que lo que se sabe se aplique en la tarea que se desarrolla en el puesto de trabajo.



**Congreso Nacional de
Organismos Públicos Autónomos**
Autonomía/Gestión/Rendición de Cuentas

Mesa dos. Transparencia y rendición de cuentas

Información presupuestal pública

Alicia Escobar Latapí*

La responsabilidad social de los organismos públicos autónomos en un Estado democrático es innegable, ya que cada uno de ellos vela por derechos ciudadanos que es indispensable salvaguardar para construir una sociedad cada vez más consciente y participativa.

Si bien los OPA deben actuar con independencia de los gobiernos en la toma de sus decisiones, esto no los exime de la oportuna rendición de cuentas, pues con ésta sembrarán confianza y legitimidad en la ciudadanía. Por eso es relevante hablar de *transparencia presupuestal pública*, en el más amplio sentido del término.

De acuerdo con Juan Pablo Guerrero: “se entiende por transparencia presupuestal a un conjunto de características del proceso presupuestario que permiten que actores externos al gobierno entiendan y analicen la información sobre los recursos públicos” (*Guía para el análisis formal institucional de la transparencia presupuestal*). Así, se puede afirmar que si bien es muy importante el contenido de la información, no lo es menos la forma en que se hace pública y el proceso para llegar a la misma.

En términos generales el proceso presupuestal en cualquier nivel de gobierno abarca las siguientes cuatro fases o etapas:

- Elaboración del presupuesto que corre a cargo del poder ejecutivo.
- Discusión y aprobación de los legisladores.
- Ejercicio de los recursos durante el año.

*Directora del Instituto de Acceso a la Información Pública del Estado de Guanajuato.

- Fiscalización del presupuesto (evaluación de lo gastado y de los resultados obtenidos).

Cada una de estas fases debería ser pública, de este modo existiría la posibilidad de que los ciudadanos conocieran el planteamiento y la justificación del mismo; además, podrían de alguna manera participar e influir en la toma de decisiones a lo largo del proceso, y no sólo en su evaluación y fiscalización.

Para ello es necesario divulgar la información desde su generación, de modo que los ciudadanos puedan emitir una opinión fundamentada acerca de la misma, en cualquiera de las etapas descritas.

De acuerdo con lo anterior, la rendición de cuentas es una obligación de los gobiernos que responde al derecho de la sociedad a pedir información en cualquiera de las etapas de su generación. La transparencia implica mucho más que publicar puntualmente los resultados del ejercicio presupuestal en una página electrónica. Es condición necesaria de la misma, la posibilidad de consulta durante su generación, así como la claridad con que se presente a la opinión pública.

La Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Guanajuato señala en el artículo 3º, fracción V, que los organismos públicos autónomos son sujetos obligados; además, menciona los siguientes:

- Instituto Electoral del Estado de Guanajuato
- Tribunal Estatal Electoral
- Procuraduría Estatal de los Derechos Humanos
- Tribunal Contencioso Administrativo
- Universidad de Guanajuato

Cada uno de ellos cuenta con una Unidad de Acceso a la Información Pública y con un titular de la misma, quien es responsable de recibir, dar trámite y responder a todas las solicitudes de información que lleguen al organismo.

La información presupuestal de todos los sujetos obligados es pública, ya que así lo estipula la fracción VIII del artículo 10 de la Ley de Acceso a la Información Pública. Si bien la ley señala que cada sujeto obligado determinará cuál información hará pública de oficio, actualmente en Guanajuato la mayoría de los sujetos obligados publica su presupuesto y la

ejecución del mismo en sus respectivas páginas electrónicas y lo actualiza periódicamente. Gracias a este mecanismo hay menos solicitudes de este tipo de información, ya que con sólo entrar a la página correspondiente, ésta es fácilmente visible.

Sin embargo, como se mencionó más arriba, no basta con publicar de manera ortodoxa cierta información. Para que se afirme que la información es transparente, se requiere que sea fácil de comprender para un público promedio y visible desde el inicio del proceso. Es entonces cuando se puede hablar de transparencia presupuestal pública.

En Guanajuato, a partir de la apertura de las Unidades de Acceso a la Información Pública (UAIP), el 31 de agosto de 2004, se recibieron 10 mil 100 solicitudes, 25% de ellas referente a la rendición de cuentas, es decir, a la información presupuestal pública. Hasta hoy, 100% de las solicitudes de información presupuestal que se han hecho en el estado han sido respondidas de conformidad con el solicitante, ya que en ningún caso se ha presentado recurso de inconformidad en relación con este tipo de información.

En el estado existen 56 Unidades de Acceso a la Información Pública, una por cada sujeto obligado, de los cuales cinco son OPA. De las UAIP del estado 72% tiene en sus páginas electrónicas acceso directo a datos presupuestales y aplicación de los recursos y publica, generalmente por separado, los pagos a terceros y los gastos de operación.

Todos los sujetos obligados brindan la información solicitada por parte de la sociedad referente al rubro presupuestal, clasificada toda como información pública. Si bien lo anterior es verdad, podrían incrementarse los mecanismos de participación ciudadana a lo largo del proceso presupuestal, de modo que sea posible la intervención ciudadana en diferentes momentos de la toma de decisiones.

Estos mecanismos se pueden generar desde los OPA, a través de diversos programas de fomento a la participación que despierten interés especial de ciudadanos o grupos en rubros específicos de los temas presupuestales.

Control y fiscalización en los órganos autónomos

*Mario Alberto Aguilar Laguardia**

La rendición de cuentas y fiscalización de los recursos obtenidos por los partidos políticos forma parte del fortalecimiento de la cultura democrática de nuestro país.

En Quintana Roo se reformó la constitución estatal el 17 de julio de 2002 para crear el Instituto Electoral local, el cual inicia formalmente su labor como autoridad electoral a partir del 28 de abril de 2003 con la instalación del Consejo General como órgano máximo de dirección.

Hasta 2003, la fiscalización era un tema menor en el extinto Consejo Estatal Electoral: los únicos antecedentes que se tienen son una reposición de la fiscalización a los recursos obtenidos por los partidos políticos, correspondiente al proceso electoral local ordinario 2001-2002, así como otros procedimientos inacabados.

En cambio, a nivel nacional y a partir de las reformas electorales de 1993 y de 1996, la fiscalización de los recursos obtenidos por los partidos políticos adquiere un gran significado: era urgente transparentar su origen, uso y destino. En este contexto, muchos congresos estatales convierten la fiscalización en un aspecto fundamental de sus agendas legislativas; más tarde, los institutos estatales la contemplan como una de sus labores ineludibles.

En Quintana Roo la historia fue diferente: tuvieron que pasar muchos años para que la fiscalización se convirtiera en un tema prioritario.

*Consejero electoral del Instituto Electoral de Quintana Roo.

Por ello, en la comisión de fiscalización se trabajó a marchas forzadas con el objetivo primordial de crear la estructura operativa que se hiciera cargo de aquella labor, que era considerada como una actividad secundaria en el entonces Consejo Estatal Electoral. Una sola persona se encargaba de dicha actividad, pero estaba adscrita a una coordinación de administración, cuya función no tenía nada que ver con la fiscalización sino con aspectos financieros, de recursos humanos o de servicios generales de la institución.

Una vez que se contó con la estructura operativa, se integró un programa permanente de capacitación dirigido al personal de la Dirección de Partidos Políticos dedicado a la tarea fiscalizadora. Se sabe que un buen profesionalista, contador o abogado, requiere de los conocimientos específicos en este rubro. Al crearse la estructura operativa se tuvo el cuidado de que la fiscalización no sólo abarcara la revisión contable, sino también otros aspectos, como el jurídico y el fiscal, que hacen que esta materia sea muy compleja.

Lo anterior evitó que el proceso administrativo sancionador fuera una simple acumulación de sanciones, convirtiéndolo en una tarea de valoración de las circunstancias de tiempo, modo y lugar de cada irregularidad detectada. Su sustento debía estar en el marco legal y reglamentario, así como en las tesis relevantes y de jurisprudencia en materia electoral emitidas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Asimismo, se llevó a cabo una revisión de la normatividad respectiva, la cual evidentemente era obsoleta. Para tal efecto se desarrollaron jornadas y talleres de trabajo con los contadores y representantes de los partidos políticos y se conformó el actual compendio normativo en materia de fiscalización, que contiene los reglamentos de fiscalización para actividades ordinarias, de campaña, coaliciones, actividades específicas y precampañas.

El estudio minucioso de cada reglamento ha permitido que los contadores y representantes de los partidos políticos conozcan la diversidad normativa, que en algunos rubros como las precampañas es específica y compleja.

Para ejemplificar lo anterior se debe mencionar que Quintana Roo ha sido de los primeros estados en los que se han fiscalizado precampañas. Al momento de efectuar la primera fiscalización solamente algunos estados incluían el apartado de precampañas, pero no tenían experiencia alguna.

Lo anterior ocasionó que se realizaran estudios comparativos con estados como Baja California, Coahuila o Campeche, en busca de una retroali-

mentación de conocimientos fructífera. Además, se promovieron las reuniones de trabajo con especialistas, así como la revisión a fondo de los procedimientos instaurados en esta materia.

En el caso de la legislación local deben destacarse algunas de las particularidades de las precampañas: los recursos obtenidos en ese rubro son privados y se recaban mediante aportaciones o donativos en dinero o en especie por parte de personas físicas o morales con residencia en el país que estén facultadas para ello, así como por autofinanciamiento, rendimientos financieros y aportaciones de los propios aspirantes a candidatos.

De igual forma, el periodo de revisión por parte de la autoridad electoral es tan sólo de diez días, con lo que la fiscalización es *sui generis* y, por lo tanto, exige un gran esfuerzo. Éste se refleja en los dictámenes y resoluciones aprobadas por el consejo general del Instituto Electoral de Quintana Roo (Ieqroo), los cuales no han sido impugnados por ningún partido político.

Lo anterior ha permitido que en Quintana Roo se establezcan mecanismos precisos para la revisión contable e imposición de sanciones, así como para atender las quejas por la promoción anticipada de la imagen, que es otro aspecto de las precampañas, que tiene que ver con temas complejos como la retroactividad, la permanencia de la imagen, el derecho de asociación y la libertad de expresión.

Por otro lado, los integrantes de la comisión de fiscalización han insistido en que las asesorías de fiscalización sean permanentes. En relación con las precampañas, se establecieron jornadas de capacitación dirigidas a los encargados de las finanzas de los partidos políticos, aspirantes a candidatos y encargados de la obtención, administración y gasto de los recursos recabados por los aspirantes.

Como la ley electoral permite que los montos obtenidos por las sanciones se ocupen en actividades de cultura política y fortalecimiento del régimen de partidos, el Consejo General del Instituto Electoral ha decidido que los recursos ingresados al propio Ieqroo se canalicen a actividades de fortalecimiento del sistema de partidos como la capacitación por medio de seminarios, jornadas y cursos en los diferentes rubros de este tema.

También se ha exhortado a los partidos políticos para que establezcan órganos permanentes de finanzas, que busquen en todo momento que los cursos de capacitación incidan en la profesionalización del personal, ya que se ha observado que su continua rotación, aunada a la designación de funcionarios partidistas que no cuentan con el perfil requerido, han

imposibilitado su profesionalización; en consecuencia, se les ha sancionado debido al desconocimiento de la normativa.

Por ello, las áreas de finanzas de los partidos políticos deben estar ajenas a los vaivenes de la política; deben ser instancias permanentes con capacitación constante y sistemática para brindar mejores resultados.

Debemos destacar que la rendición de cuentas es: “una responsabilidad no en el sentido moral, sino en el social-jurídico de ser responsable de algo ante alguien; implica el sentido de información obligada (no opcional), y de información sobre el cumplimiento o incumplimiento de la responsabilidad. Hablar de rendición de cuentas desvinculada de obligatoriedad es un enfoque parcial. Rendir cuentas es estar por obligación, disponible a ser requerido a informar del incumplimiento de responsabilidades”, como señala Luis F. Aguilar.

Por ello, la responsabilidad es recíproca: los partidos políticos tienen la obligación de informar sobre el destino de los recursos obtenidos; por su parte, los institutos electorales tienen la encomienda de supervisar que los recursos que capten los partidos políticos se apliquen con transparencia y de acuerdo a las normas vigentes.

La rendición de cuentas implica trabajar conjuntamente en diversos ámbitos; aquí mencionamos algunos: la revisión y constante mejoramiento del marco reglamentario, la creación de órganos permanentes de finanzas de los partidos políticos, el desarrollo de acciones permanentes para la capacitación de dichos órganos, entre otros.

El intercambio de experiencias en el marco del Primer Congreso de Organismos Públicos Autónomos forma parte de lo anterior, ya que posibilita conocer otros procedimientos de trabajo, con una amplia visión de los avances y problemas que se han registrado en otros estados para estar a la vanguardia en este tema que continuamente se transforma. Queda claro que se deben fortalecer los mecanismos de comunicación entre los organismos públicos autónomos, a través de la realización de estos congresos y de la intensificación de cursos y asesorías de fiscalización.

De igual forma se pueden generar instrumentos de información como una página de internet con datos e información relevante de cada institución. En ella se deben señalar los montos de financiamiento estatal de los partidos políticos y las sanciones que se les hayan impuesto.

Asimismo, es imprescindible que los órganos electorales estatales unifiquen sus procedimientos de revisión contable y los procesos administrativos sancionadores. Se sabe que las normas son diferentes en puntos

específicos, pero respetando esta diversidad se puede avanzar en aspectos genéricos, por lo que es necesario que exista uniformidad en designar a los partidos políticos como sujetos obligados en las leyes de transparencia estatales.

En conclusión, se debe trabajar conjuntamente para instrumentar procedimientos que permitan tener certeza sobre los montos obtenidos por los partidos políticos a partir del financiamiento privado. Además, es fundamental que en el rubro de las precampañas se uniformen las disposiciones de las legislaciones locales.

Competencia de las contralorías internas de los órganos autónomos en los procedimientos administrativos

Rosa María Cruz Lesbros y
Altagracia Vargas Aldrete***

Las contralorías internas de los órganos autónomos tienen la facultad para conocer los procedimientos administrativos disciplinarios a los que se refiere la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Al respecto, se debe mencionar como primer punto lo dispuesto en los artículos 108 y 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra indican:

Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones...

Artículo 109. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidad de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones...

* Contralora interna de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

** Contraloría interna de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Lo anterior debe administrarse con lo dispuesto en el artículo 2° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que establece:

Artículo 2°. Son sujetos de esta ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales...

Con lo anterior se colige que se reputa como servidor público, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal y por tanto, está sujeta a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En algunos casos, los ordenamientos internos de los órganos autónomos manifiestan quiénes son sujetos de responsabilidad administrativa; por ejemplo, el artículo 7° párrafo segundo del Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal indica:

Artículo 7°. El personal de la Comisión regirá sus actuaciones y prestará sus servicios conforme a los principios de dicho organismo. En consecuencia deberá procurar en toda circunstancia proteger los derechos humanos de la parte quejosa, participar en las acciones de promoción de los derechos humanos y hacer del conocimiento de sus superiores jerárquicos toda iniciativa que contribuya a la mejor realización de las finalidades de la institución.

El personal de la Comisión, en materia de responsabilidades quedará sujeto al título IV de la Constitución...

Es importante mencionar que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, a través de su artículo 2° transitorio deroga la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos únicamente en el ámbito federal. El artículo establece lo siguiente:

Artículo 2°. Se derogan los títulos primero, por lo que se refiere a la materia de responsabilidades administrativas, tercero y cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, *únicamente por lo que respecta al ámbito federal.*

Las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos seguirán aplicándose en dicha materia a los servidores públicos de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local del Distrito Federal...

Como se observa de lo antes transcrito, se deroga únicamente para el ámbito federal, por lo que es claro que los órganos autónomos del Distrito

Federal, entre los que se encuentra la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, no pertenecen a dicho ámbito, por lo que no les es aplicable el párrafo primero del citado artículo.

Asimismo, el párrafo segundo del citado precepto legal no es limitativo, sino enunciativo de las autoridades a las que se puede seguir aplicando dicha ley. Como se ha dicho, de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se desprende que la ley aplicable por las contralorías internas de los órganos autónomos, es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Aún más, es oportuno recordar que ninguna ley está por encima de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues en caso de que surgiera alguna duda en las leyes secundarias, como la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la carta magna debe de ser antepuesta a las demás, como sostiene la Suprema Corte de Justicia en los siguientes criterios jurisprudenciales, que para mayor comprensión se transcriben:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: X, agosto de 1999

Tesis: P./J. 73/99

Página:18

Control judicial de la constitución. Es atribución exclusiva del poder judicial de la federación. La supremacía constitucional se configura como un principio consustancial del sistema jurídico-político mexicano, que descansa en la expresión primaria de la soberanía en la expedición de la Constitución, y que por ello coloca a ésta por encima de todas las leyes y de todas las autoridades, de ahí que las actuaciones de éstas deben ajustarse estrictamente a las disposiciones de aquélla. En este sentido, más que una facultad, la supremacía constitucional impone a toda autoridad el deber de ajustar a los preceptos fundamentales, los actos desplegados en ejercicio de sus atribuciones. Por tanto, si bien es cierto que los tres Poderes de la Unión deben observar la Ley Suprema, no puede afirmarse que por esta razón, las autoridades puedan, por sí y ante sí, en el ejercicio de funciones materialmente jurisdiccionales, examinar la constitucionalidad de sus propios actos o de los ajenos, toda vez que, al respecto, la propia Constitución consagra, en sus artículos 103 y 107, un medio de defensa expofeso, por vía de acción, como es el juicio de amparo y lo encomienda, en exclusiva, al Poder Judicial de la Federación, sentando las bases de su procedencia y tramitación.

Amparo en revisión 1878/93. Sucesión testamentaria a bienes de María Alcocer vda. de Gil. 9 de mayo de 1995. Once votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Alfredo López Cruz.

Amparo en revisión 1954/95. José Manuel Rodríguez Velarde y coags. 30 de junio de 1997. Once votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Mario Flores García.

Amparo directo en revisión 912/98. Gerardo Kalifa Matta. 19 de noviembre de 1998. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Alejandro Villagómez Gordillo.

Amparo directo en revisión 913/98. Ramona Matta Rascala. 19 de noviembre de 1998. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo; en su ausencia, hizo suyo el proyecto Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Miguel Ángel Ramírez González.

Amparo directo en revisión 914/98. Magda Perla Cueva de Kalifa. 19 de noviembre de 1998. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretaria: Guillermina Coutiño Mata.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el trece de julio del año en curso, aprobó, con el número 73/1999, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a catorce de julio de mil novecientos noventa y nueve...”

Novena Época

Instancia: Primera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XIII, marzo de 2001

Tesis: 1ª XVI/2001

Página: 113

Supremacía constitucional y orden jerárquico normativo, principios de interpretación del artículo 133 constitucional que los contiene. En el mencionado precepto constitucional no se consagra garantía individual alguna, sino que se establecen los principios de supremacía constitucional y jerarquía normativa, por los cuales la Constitución Federal y las leyes que de ella emanen, así como los tratados celebrados con potencias extranjeras, hechos por el presidente de la república con aprobación del Senado, constituyen la Ley Suprema de toda la Unión, debiendo los jueces de cada estado arreglarse a dichos ordenamientos, a pesar de las disposiciones en contrario que pudiera haber en las constituciones o en las leyes locales, pues independientemente de que conforme a lo dispuesto en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los estados que constituyen la república son libres y soberanos, dicha libertad y soberanía se refiere a los asuntos concernientes a su régimen interno, en tanto

no se vulnere el Pacto Federal, porque deben permanecer en unión con la Federación según los principios de la Ley Fundamental, por lo que deberán sujetar su gobierno, en el ejercicio de sus funciones, a los mandatos de la Carta Magna, de manera que si las leyes expedidas por las Legislaturas de los estados resultan contrarias a los preceptos constitucionales, deben predominar las disposiciones del Código Supremo y no las de esas leyes ordinarias, aun cuando procedan de acuerdo con la Constitución local correspondiente, pero sin que ello entrañe a favor de las autoridades que ejercen funciones materialmente jurisdiccionales, facultades de control constitucional que les permitan desconocer las leyes emanadas del Congreso Local correspondiente, pues el artículo 133 constitucional debe ser interpretado a la luz del régimen previsto por la propia Carta Magna para ese efecto.

Amparo en revisión 2119/99. Francisco Tomás Ramírez. 29 de noviembre de 2000. Cinco votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Leticia Flores Díaz...

Ahora bien, es pertinente señalar que la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos determina quiénes son las autoridades competentes para aplicarla, entre ellos la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, como se observa en los artículos 1º fracción IV y 3º fracción I bis y 51 que a la letra indican:

Artículo 1º. Esta ley tiene por objeto reglamentar el título cuarto constitucional en materia de [...]

IV. Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones...

Artículo 3º. Las autoridades competentes para aplicar la presente ley serán [...] I bis. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal...

Artículo 51. Las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, así como la Asamblea Legislativa del Distrito Federal establecerán los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47, así como para aplicar las sanciones establecidas en el presente capítulo, conforme a la legislación respectiva y por lo que hace a su competencia...

Siguiendo con este ejemplo, la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal fue aprobada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la cual determinó la creación de un órgano de control interno, como se desprende del artículo 71, que a la letra dispone:

Artículo 71. La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal tendrá en términos del Código Financiero del Distrito Federal, la atribución de elaborar su proyecto de presupuesto anual de egresos, el cual remitirá al jefe de gobierno para los efectos legales conducentes. Dicho presupuesto deberá ser suficiente para el cumplimiento de sus fines y acciones, formando parte del patrimonio propio de la Comisión.

Al efecto, se contará con un órgano de control interno que auxilie a la o el presidente y al Consejo, en el ámbito de sus respectivas competencias, para la supervisión y control de la correcta utilización de los recursos públicos a cargo de la Comisión...

En este orden de ideas, a partir de los anteriores artículos, debidamente administrados entre sí, se considera que la Contraloría Interna de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal es competente para aplicar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En cuanto a nuestro ejemplo, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal le otorga a la Comisión, la atribución de aprobar su reglamento interno, como se aprecia en el artículo 17, que dispone lo siguiente:

Artículo 17. Son atribuciones de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal [...]

VIII. Expedir su reglamento interno...

En dicho reglamento se prevén las facultades que tiene la Contraloría Interna de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, dentro de las que se encuentran: recibir, investigar y resolver las quejas y denuncias que se presenten contra servidores y ex servidores públicos de la Comisión y aplicar las sanciones que procedan en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos aplicable, como se desprende del artículo 42, el cual a la letra indica:

Artículo 42. La Contraloría Interna tendrá las atribuciones siguientes:

VIII. Recibir, investigar y resolver las quejas y denuncias que se presenten contra servidores y ex servidores públicos de la Comisión y aplicar las sanciones que procedan en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos aplicable.

IX. Instaurar los procedimientos administrativos disciplinarios internos, con motivo de quejas y denuncias formuladas contra servidores y ex servidores públicos de la Comisión y como resultado de las auditorías practicadas...

En tal virtud, se considera que la Contraloría Interna de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal debe aplicar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Por otra parte, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (autoridad para aplicar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos) a través de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal precisa que las contralorías internas de los órganos autónomos, tratándose de faltas administrativas previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, aplicarán las sanciones que correspondan en términos del citado ordenamiento legal, como dispone el artículo 39 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el cual dispone lo siguiente:

Artículo 39. Cuando en el cumplimiento de sus atribuciones la contaduría detecte irregularidades por actos u omisiones de servidores públicos, determinará la falta, e integrará y remitirá el o los dictámenes técnicos correctivos, expedientes técnicos y pliegos de observaciones no solventadas correspondientes, a efecto de que:

I. Tratándose de faltas administrativas previstas por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a la Contraloría General de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y a la Contraloría y los órganos internos de control de los órganos autónomos, para que en el ámbito de su competencia apliquen la sanción que corresponda...

Asimismo, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal reconoce la facultad de estos órganos de control interno de los órganos autónomos, para la investigación y resolución en materia de responsabilidades de los servidores y ex servidores públicos adscritos a éstos, conforme a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, como se observa de lo dispuesto en los artículos 2º y 67 del Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de 2004, el cual dispone:

Artículo 2º. Para efectos del presente decreto se entenderá por:

Órganos autónomos: Los órganos autónomos a los que se refiere el artículo 448 del Código Financiero del Distrito Federal..."

Artículo 67. Los órganos internos de control de los órganos autónomos, en el ejercicio de las atribuciones que en materia de inspección, control, evaluación

y vigilancia les confieren las disposiciones aplicables en la materia, verificarán que se cumpla con lo establecido en sus presupuestos de egresos aprobados por la Asamblea, así como que se finquen las responsabilidades y se apliquen las sanciones que procedan, conforme a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sin perjuicio de las responsabilidades penales o resarcitorias que procedan de conformidad con las disposiciones aplicables...

Por todo lo anterior, se considera que los órganos de control interno de los órganos autónomos tienen competencia para conocer y resolver sobre irregularidades administrativas cometidas por servidores y ex servidores públicos adscritos a ellos, por medio de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La cultura de la transparencia, rendición de cuentas y fiscalización de los recursos públicos en el estado de Guerrero

Rogelio Arturo González Villalva*

Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

Artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos

Las transformaciones políticas y económicas que se gestaron en la década de los ochenta fueron calando en las estructuras sociales de todos los Estados nacionales y crearon nuevos paradigmas, que modificaron las concepciones existenciales. Esto dio paso a una nueva etapa influida por la era de la digitalización. A dicha etapa se le considera como la tercera revolución, en ella se han acelerado más las actitudes y aptitudes de los que habitamos la aldea global.

Dicho en otras palabras, con el siglo xx culminó un modelo económico-político de hegemonías de dos bloques que regulaban los países del orbe y dio entrada a una nueva visión de las relaciones entre países, modificando las agendas internacionales y nacionales.

En América Latina el tema del acceso a la información ha despertado interés, como se muestra en nuestro país con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental y las 28 entidades federativas que cuentan con su propia ley. Panamá y Perú cuentan ya con leyes en la materia y en el caso de Argentina hay dos leyes en estados y una aplicable a nivel nacional que se encuentra en proceso legislativo.¹

* Contralor interno de la Coddehum, Guerrero.

¹ Ernesto Villanueva (comp.), *Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2003.

El avance hacia la democracia en México ha desembocado en una nueva etapa en la rendición de cuentas y la fiscalización de las acciones públicas. Hay cuatro factores exógenos y endógenos que han influido en el arraigo de estos pilares de la nueva cultura: 1) La globalización que organismos internacionales impulsaron a principios de los años noventa en las agendas de los Estados nacionales, en forma directa e indirecta; tal es el caso de Transparencia Internacional (1993), que lucha contra la corrupción. 2) Los cambios de la agenda nacional. Se han incorporado en años recientes, asuntos de interés público entre los que destacan la rendición y transparencia en el manejo de los recursos públicos. Esto ha incidido en la vida de instituciones públicas y privadas: el paradigma de que los asuntos públicos son de exclusiva competencia del gobierno ha sido desechado. 3) La adecuación del marco jurídico de los órganos de fiscalización a nivel nacional y en las entidades federativas. Con ello se ha dotado de mayores atribuciones a los órganos superiores de fiscalización. 4) La aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (junio de 2003).

En Guerrero se da atención a la agenda de la rendición de cuentas con la Ley de Fiscalización Superior del estado que entró en vigor a partir de 2003. En ella se otorgan mayores facultades al órgano técnico del Poder Legislativo considerado como instancia superior de Fiscalización denominado Auditoría General del Estado. Con él se instauró un nuevo esquema en la rendición de cuentas para todas las entidades fiscalizadas. En principio se estableció la entrega de las cuentas de las haciendas públicas con una periodicidad cuatrimestral para los gobiernos estatal y municipales (actualmente se regresó a la periodicidad anual).² En el caso de los organismos autónomos se mantiene la obligación de presentar un informe cuatrimestral sobre el ejercicio de recursos presupuestarios.

La mencionada ley obliga a las instancias internas de control de los organismos autónomos, a realizar la glosa de los informes cuatrimestrales sobre el ejercicio presupuestario con el consiguiente seguimiento que ello implica en tiempo y atención a las aclaraciones que deriven de ella; adicionalmente deben dar cumplimiento a las funciones establecidas en diversos ordenamientos jurídicos y normativos de la propia institución.

² Gobierno del Estado de Guerrero, *Periódico Oficial*, núm. 34, alcance I, 28 de abril de 2006.

Por lo anterior, debe preverse en los esquemas de planeación que los órganos de control cuenten con los medios necesarios para optimizar su función, en el entendido de que no se tratan sólo de instrumentos sancionadores, sino de manera prioritaria, de instancias preventivas y propositivas.

Por lo que respecta a la transparencia, a partir del 11 de junio de 2006 entró en vigor la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero, cuyo árbitro será la Comisión General de Acceso a la Información Pública (Caieprego). Esta Ley considera a los organismos autónomos como sujetos obligados para proporcionar información; sin embargo, a diferencia del tratamiento que les da la ley federal de la materia, no se contempla el establecimiento de reglamentos o acuerdos para organizarse internamente para realizar la definición de criterios referentes a la clasificación y conservación de la información y dar atención a las solicitudes de información pública, sino que se les otorga esta atribución al organismo correspondiente con base en los lineamientos que expida la Caieprego.

Estos avances son significativos en la instauración de una nueva cultura donde la sociedad disponga de los medios para acceder a la información pública; sin embargo, existen asignaturas pendientes. De acuerdo con la Ley de Acceso le corresponde a la Caieprego propiciar, facilitar, investigar y proponer esquemas que posibiliten a toda persona interesada en conocer cualquier asunto público de su interés.

En Guerrero se han tenido experiencias de organización de la sociedad para exigir cuentas a los gobernantes; por ejemplo, los frentes anticorrupción que se formaron en algunos municipios. Los habitantes llegaron a solicitar juicio político contra presidentes municipales. Éste prosperó y fueron separados diez ediles de sus funciones casi al término de su administración. Cabe agregar que los frentes anticorrupción tuvieron una existencia efímera debido a la inducción de partidos políticos que desvirtuaron el objetivo de su creación.

Es preocupante ver los resultados que Transparencia Internacional ofrece en la encuesta aplicada a 55 mil personas de 48 países, quienes perciben que la corrupción ha aumentado. En los países de menor desarrollo en África y América Latina se tiene esta idea y se piensa que a futuro aumentará.

Para contrarrestar o anular esta precisión, gobierno y gobernados deben esforzarse en erradicar la corrupción, por lo que las evidencias muestran que no es suficiente que se cuente con instituciones gubernamentales o

no gubernamentales para combatir esta lacra. Por eso considero que es necesario que los organismos autónomos coadyuven a socializar el derecho a la información con la finalidad de crear conciencia en la población, lo que sin duda ayudará a mejorar la vida de todos los ciudadanos. No se debe perder de vista que se debe fomentar la participación ciudadana de ahora en adelante. Los esfuerzos deben ser conjuntos.

Finalmente hay que señalar que más preocupante que los números que representa la corrupción son la percepción y el daño económico y social que afectan a la población, principalmente a los más pobres, por eso se debe tener en mente una reflexión destinada a los actores que participan en la lucha contra la corrupción y por la transparencia y el derecho a la información, derechos fundamentales de todo individuo: "Ser local en un mundo globalizado es una señal de penurias y degradación social".³

³ Zygmunt Bauman, *La globalización: consecuencias humanas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.

Transparencia y rendición de cuentas en México

*Jesús Limones Hernández**

*María Concepción Flores Romo***

*José Alberto Madrigal Sánchez****

Para tratar la fundamentación que da origen a los organismos superiores de fiscalización conviene retomar lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que dice en su artículo 31 fracción IV:

Es obligación de los mexicanos contribuir para el sostenimiento del *gasto público*, tanto de la federación, Distrito Federal o estado y municipio en que residan, de manera proporcional y equitativa, según lo dispongan las *leyes*.

En este artículo se establece que la generalidad de los mexicanos debe cumplir con una obligación, que se traduzca en recursos para sostener el gasto público, siempre y cuando estén establecidos en una ley; y lo que define qué es el gasto público está en el artículo constitucional que sigue:

Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

- IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la cuenta pública del año anterior.

* Auditor superior del estado de Zacatecas.

** Secretaria técnica.

*** Director de auditoría de la Auditoría Superior del Estado de Guerrero.

- El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.
- La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.
- Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de diciembre.
- La revisión de la cuenta pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.
- Para la revisión de la cuenta pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la *entidad de fiscalización superior de la federación*.
- Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley.
- La cuenta pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión dentro de los 10 primeros días del mes de junio.
- Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la cuenta pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el secretario del despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven.

Se debe entender que el gasto público se refiere a las cantidades que a través del presupuesto de egresos de la federación se autoriza, para que durante el siguiente ejercicio fiscal las dependencias federales, estatales y municipales, autónomos y otros ejerzan y puedan realizar sus funciones.

En este mismo artículo da vigencia a la Auditoría Superior de la Federación, para que en su ámbito revise el exacto cumplimiento de lo establecido por los diputados según las leyes expedidas.

Ahora bien en nuestro estado también es la constitución quien crea y le da origen al órgano de fiscalización, para ello acudimos artículo 71 de la Constitución Política del Estado, que a la letra dice:

Para dar cumplimiento a las facultades de la Legislatura en materia de revisión de cuentas públicas se apoyará en la *entidad de fiscalización superior del estado*, la cual tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, en los términos que disponga la Ley.

A partir de 2000 la Contaduría Mayor de Hacienda dependiente de la Legislatura se convirtió en la *Auditoría Superior del Estado (ASE)*, un órgano con autonomía técnica y de gestión, algo muy importante y significativo, ya que asegura un trabajo técnico, honesto e independiente.

Ahora pasemos al marco legal local; en el se establece:

Artículo 3° de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Zacatecas establece que la revisión de la cuenta pública está a cargo de la Legislatura, la cual se apoyará en la Auditoría Superior del Estado, quien goza de autonomía técnica y de gestión, funcionamiento y resoluciones, de conformidad con lo establecido en la ley.

Ahora bien, en el artículo 4°, se establece quienes son sujetos:

- Los poderes del estado
- Los municipios
- Entes públicos estatales, municipales
- Demás entidades fiscalizadas

Para precisar es necesario aclarar cuáles son los sujetos que han de ser revisados por la ASE:

1. Entes públicos del estado:

- Organismos públicos autónomos
- Organismos públicos descentralizados
- Empresas de participación estatal
- Fideicomisos públicos estatales
- Demás personas del derecho público de carácter estatal, autónomas por disposición legal, así como órganos jurisdiccionales que determinen las leyes.

2. Entes públicos municipales:

- Organismos públicos autónomos
- Organismos públicos descentralizados del municipio
- Empresas de participación municipal
- Fideicomisos públicos municipales
- Demás personas del derecho público de carácter municipal

3. Entidades fiscalizadas:

- Los Poderes del estado
- Los municipios
- Los entes públicos estatales y municipales que ejerzan recursos públicos y en general, cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos estatales o municipales.

En Zacatecas la ASE ha revisado organismos autónomos como el Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, la Comisión Estatal de Derechos Humanos y próximamente revisará la Universidad Autónoma de Zacatecas.

Un artículo de avanzada en la legislación sobre el tiempo de la fiscalización que ha permitido que nuestro estado haya sido calificado por un estudio que realizó la investigadora Aimee Figueroa de la Universidad de Guadalajara, como uno de los tres estados más actualizados es:

Artículo 5. La fiscalización Superior que realice ASE, se ejerce de manera simultánea o posterior a la gestión financiera; tiene el carácter externo y por lo tanto, se lleva a cabo de manera independiente y autónoma de cualquier otra forma de control o fiscalización interna de los Poderes del estado, municipios y entes públicos.

Artículo 6. A falta de disposición expresa en esta ley, se aplicará en forma supletoria y en lo conducente, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Estatal, la legislación fiscal de la entidad, la Ley de Deuda Pública del Estado y la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Zacatecas, así como las demás aplicables.

Artículo 7. Qué integra la cuenta pública:

- Estados contables
- Financieros

- Presupuestarios
- Económicos
- Programáticos
- Demás información que muestre el registro de las operaciones de ingresos y del ejercicio presupuestal de egresos estatal y municipal

Algunos conceptos que son utilizados para la transparencia:

1. *Acceso a la información.* No es sólo el proceso mediante el cual los ciudadanos y funcionarios obtienen documentos públicos de contenido importante, sino el sistema de administración de información que prevé procedimientos puntuales y estandarizados para su inventario, clasificación, manejo, resguardo, actualización, archivo y disposición
2. *Corrupción.* Es un mal endémico global que sienta sus bases reales en el tercer mundo con todas las consecuencias sociales, económicas y políticas que esto conlleva.

El Banco mundial dice: La corrupción puede ser definida como el uso de recursos públicos para obtener ganancias privadas. Desde una perspectiva económica, la corrupción surge de los intereses divergentes entre agentes (mandatarios) y principales (mandantes), debido a las asimetrías de información y poder.

3. *Derecho a la Información.* Ernesto Villanueva lo define como: “El conjunto de las normas jurídicas que regulan el acceso ciudadano a la información de interés público, particularmente la que generan los órganos del Estado. De acuerdo a esta definición, el derecho a la información sólo debe tutelar el acceso a los gobernados a las fuentes de información de los órganos del Estado”.
4. *Fiscalización.* Fiscalizar está relacionado al ejercicio del control sobre actividades relacionadas por otro u otros.

Armando Arteaga declara que un par de elementos importantes para la rendición de cuentas son el control y la fiscalización de los recursos públicos. Ambos conceptos están relacionados pero no son sinónimos.

La fiscalización es el proceso mediante el cual la autoridad vigila el uso de los recursos públicos (económicos, humanos y materiales). Es la acción por la que se evalúan y revisan las acciones del gobierno considerando su veracidad, racionalidad y el apego a la ley. Es también la revisión del eficiente y eficaz funcionamiento de la planeación, organización y ejecución de la administración pública.

5. *Rendición de cuentas*. Ugalde define que *rendición de cuentas* es una traducción inexacta de la palabra inglesa *accountability* que en su acepción original significa “ser sujeto a la obligación de reportar, explicar, justificar algo; ser responsable ante alguien de algo”.

La rendición de cuentas es la obligación permanente de los mandatarios (o “agentes”) para informar a sus mandantes (o “principales”) de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento. Los mandantes supervisan también a los mandatarios para garantizar que la información proporcionada sea fidedigna.

6. *Transparencia*. Significa abrir la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público, mediante sistemas de clasificación y difusión que reducen los costos de acceso a la información del gobierno. La transparencia no implica un acto de rendir cuentas a un destinatario específico, sino la práctica de colocar la información en la vitrina pública para que aquellos interesados puedan revisarla, analizarla y en su caso, usarla, como mecanismo para sancionar en caso de que haya anomalías en su interior.

Temas controvertidos:

1. Sujetos de fiscalización
2. Dietas de legisladores, consejeros, presidentes municipales
3. Tipo de trabajadores

Transparencia y rendición de cuentas

Patricia Margarita Manrique Valadez

Desde la adición constitucional al artículo 6° en 1997, con la que se incorpora el derecho a la información, han sido numerosos y constantes los foros públicos en los que una necesaria regulación de ese derecho se convirtió en una demanda permanente desde distintos sectores de la sociedad.

Las Comisiones Unidas de Gobernación y Estudios Legislativos de la H. Cámara de Senadores del Congreso de la Unión aprobaron en abril de 2002 la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamentales; mediante un dictamen, reconocieron que la sociedad había sido consultada sobre el tema en diversos momentos y mediante convocatorias tanto del Ejecutivo en 1983 y 2001, como del Legislativo en 1980 y 1995. De acuerdo con las comisiones, en esas consultas se habían expresado infinidad de propuestas y demandas.

En 1980 ante la convocatoria de la Cámara de Diputados, 43.78% de las respuestas a las consultas públicas coincidían en demandar que se cumpliera con la “obligación del Estado de informar a la sociedad y garantizar a los ciudadanos la producción de información”.

En el Foro de Consulta Pública convocado por el Ejecutivo en 1983, que destacó por la importancia que tuvo en participantes y difusión, sobresalieron las propuestas que exigían “transparentar los actos de los servidores públicos”, así como “transparentar la publicidad gubernamental y la operación de los medios públicos de comunicación”.

En 1995 se llevó a cabo una consulta pública convocada por la Cámara de Diputados a través de la Comisión Especial de Comunicación Social; en ella, varias ponencias exigieron: “Legislar de manera integral el derecho a

la información en sus partes integrantes: el derecho de acceso, el derecho de réplica y el acceso a los medios, derechos de los profesionales y derecho a la privacidad”; además, se propuso “Crear un órgano autónomo y plural para su regulación”.

Finalmente, en la consulta pública convocada por el Ejecutivo Federal en 2001 para recabar opiniones acerca de la iniciativa de Ley de Transparencia Gubernamental y Acceso a la Información, antecedente de la que a la postre fuera aprobada, se presentaron de manera mayoritaria propuestas sobre la necesidad de ampliar su ámbito a todos los poderes y sectores de la información pública; se hizo evidente también la necesidad de un órgano plural que vigilara su aplicación y fungiera como instancia de apelación ciudadana.

Hoy en día las legislaciones federales y estatales de nuestro país tienen como objetivo establecer el procedimiento mediante el cual los particulares pueden solicitar el acceso a la información de los organismos del Estado que reconoce la Constitución Política, a saber, tanto los poderes públicos como los llamados organismos públicos autónomos.

En Guanajuato, el Poder Legislativo coincidió plenamente en que una sociedad democrática supone la evolución ciudadana sobre su gobierno. Por eso, se requiere que el ciudadano tenga los elementos para hacer un juicio razonado e informado y que éste pueda ser divulgado y contrastado con el de otros ciudadanos.

Por lo anterior, se asumió que es obligación de un Estado democrático garantizar la transparencia necesaria para recuperar la confianza de la ciudadanía y asumir el reto de la rendición de cuentas.

Así, la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Guanajuato, publicada en el *Periódico Oficial*, número 120, segunda parte, el día 29 de julio de 2003, que entró en vigor a partir del 2 de agosto de ese año, estableció que la información es de uso común y que los sujetos obligados deben salvaguardarla de conformidad con lo que la misma señale.

El **Título primero**, que consta de cinco capítulos, contiene las disposiciones comunes para los sujetos obligados, las obligaciones de información, el apartado correspondiente al tratamiento de la información reservada y la confidencial y, en su génesis, la protección de datos personales; sin embargo, contenida en el capítulo quinto, recientemente fue derogada con la entrada en vigor, el día 23 de mayo de 2006, de la Ley de Protección de Datos Personales para el Estado y los Municipios de Guanajuato, publica-

da en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado*, número 80, segunda parte, el 19 de mayo del 2006.

Sobre este punto es oportuno comentar que los sujetos obligados deben expedir un reglamento que establezca los procedimientos para solicitar informes, corrección o cancelación de datos personales, así como para ceder los mismos. Para hacer esto, tienen un plazo de 180 días a partir de la entrada en vigencia del decreto, es decir, dicho plazo fenece el 20 de octubre de 2006.

Ahora bien, la información reservada es aquélla que no puede publicarse sino después del tiempo asignado para su clasificación, o cuando se hubieran extinguido las causas que originaron dicha clasificación. En esta categoría se incluyó la información que puede comprometer la salud y/o la integridad física de las personas, la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional, así como aquélla que puede dañar la estabilidad económica del país.

Por otro lado, la ley establece que la información confidencial es aquélla que los particulares entregan a la autoridad con ese carácter; la información patrimonial que los servidores públicos declaren en los términos de la ley de la materia; la que ponga en riesgo la vida, la integridad, el patrimonio, la seguridad o la salud de cualquier persona; la que afecte directamente la vida privada de las personas; y la que por mandato expreso de una ley sea considerada confidencial o secreta.

Para complementar esta definición, la ley preveía un mecanismo para la protección de los datos personales en poder de la autoridad y la forma en que los particulares podían solicitar su actualización o corrección; sin embargo, como se ha mencionado, dicho capítulo fue derogado dando paso a la Ley de Protección de Datos Personales para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Por su parte, el **Título segundo** de la ley consta de tres capítulos y hace referencia a la naturaleza jurídica, atribuciones y conformación del Instituto de Acceso a la Información Pública, el cual cuenta con un Consejo General de tres miembros y un Director General que duran en el cargo cuatro años con opción a ratificación; de igual manera se establecen las atribuciones relacionadas a las Unidades de Acceso a la Información Pública, quienes se conciben como vínculo entre los sujetos obligados y el solicitante, dado que son las responsables de entregar o negar la información. Finalmente, se fija el procedimiento de acceso a la información pública contenido en el capítulo tercero.

Sobre el particular se señala que cualquier persona directamente o a través de un representante puede solicitar información ante las unidades de acceso a la información pública. Dicha solicitud deberá contener: 1) nombre del solicitante y domicilio para recibir notificaciones, mismo que deberá estar ubicado en el lugar donde resida la unidad de acceso a la información pública a la que se presente la solicitud; 2) descripción clara y precisa de la información solicitada; 3) cualquier otro dato que a juicio del solicitante facilite la localización de la información solicitada; 4) la modalidad en que el solicitante desee le sea proporcionada la información. Ésta se entregará en el estado en que se encuentre. La obligación de proporcionar información no incluye el procedimiento de la misma, ni el presentarla conforme al interés del solicitante.

Cuando los datos proporcionados por el solicitante no bastan para localizar los documentos o son erróneos, la unidad de acceso a la información pública podrá requerir al solicitante, por una vez y dentro de los diez días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud, para que indique otros elementos o corrija los datos. En caso de que no dé cumplimiento al requerimiento se desechará su solicitud.

Cuando la información solicitada no está en poder del sujeto obligado ante cuya unidad de acceso a la información pública se presente la solicitud, ésta debe orientar al particular sobre la unidad de acceso que la tenga.

Debe precisarse que en aquellos documentos que contengan información tanto pública como reservada o confidencial, las unidades de acceso a la información pública podrán proporcionar la pública, eliminando las partes o secciones clasificadas como reservadas o confidenciales. En tales casos, deben señalarse las partes o secciones que fueron eliminadas.

Respecto al tiempo de entrega de la información, las unidades de acceso a la información pública cuentan con veinte días hábiles después de recibir la solicitud, con la excepción de cuando existen razones suficientes que impidan entregar la información en este plazo, en esos casos se informará al solicitante y el plazo se ampliará hasta diez días hábiles más.

Si no hay respuesta a una solicitud de acceso en el plazo señalado en el artículo anterior, se entenderá resuelta en sentido negativo.

Como puede observarse, el esquema está diseñado para evitar que el particular transite por innumerables oficinas administrativas o bien, que tenga que conocer forzosamente la ubicación de la unidad en que físicamente se encuentra la documentación solicitada.

El **Título tercero** de la ley consta de dos capítulos, que establecen los medios de impugnación en la materia, a saber: a) el recurso de inconformidad, que procede contra las resoluciones de las unidades de acceso a la información pública que nieguen el acceso a la información, o bien cuando ésta no haya sido proporcionada dentro de los plazos correspondientes; b) el recurso de revisión, contra las resoluciones del director general del Instituto, el cual resolverá el Consejo General.

Finalmente, el **Título cuarto**, conformado por dos capítulos, contiene las responsabilidades en materia de acceso a la información que corresponden a los servidores públicos de todos los Poderes y organismos públicos autónomos, así como las sanciones que se aplicarán a quienes incurran en responsabilidad.

En suma, del análisis de la ley se desprende que está constituida por tres ejes fundamentales:

- a) La obligación de los órganos del Estado de poner a disposición de los ciudadanos la información que les permita tener un conocimiento directo de las funciones, acciones, resultados, estructura y recursos asignados.
- b) El derecho de los particulares de requerir información a los sujetos obligados.
- c) La creación de instituciones responsables de su aplicación.

De esta manera, es indiscutible que en la medida en que los ciudadanos conozcan aspectos del funcionamiento y la actividad que desarrolla la autoridad, contarán con elementos para ejercer su derecho de evaluarla, de esta forma el acceso a la información pública se erige como una condición necesaria para el pleno desarrollo democrático del Estado y para que los entes públicos rindan cuentas sobre su desempeño.

Sobre las acciones emprendidas por la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato, en cumplimiento a las disposiciones de la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Guanajuato, se puede decir que la Procuraduría formuló dentro del plazo legal previsto para el efecto, su reglamento que establece el procedimiento para el acceso a la información pública, el cual fue publicado en el *Periódico Oficial*, número 138, tercera parte, de fecha 27 de agosto de 2004, vigente a partir del día 31 del mismo mes y año.

Así también, de manera oportuna, en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 10 de la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Guanajuato, se puso a disposición del público a través de internet en la página oficial del organismo la normatividad que le es aplicable, su estructura orgánica, el directorio de servidores públicos, los tabuladores de sueldos y salarios; el sistema de metas y objetivos de los programas que se realizan; los datos de ubicación de la unidad de acceso a la información pública donde pueden recibirse las solicitudes para obtener la información pública; el monto del presupuesto asignado y la relación de solicitudes de acceso a la información pública y las respuestas que se les den, entre otros.

Resulta obvio que la novedad de la materia requiere todavía de un tiempo para perfeccionar las estructuras y procedimientos adecuados, afirmar lo contrario resultaría presuntuoso.

Hasta el momento se ha abierto brecha, pero sólo el tiempo y la evaluación que sobre el tema hagan autoridades y sociedad mostrará que existe un camino adecuado para garantizar el acceso a la información.

La auditoría externa en los organismos públicos autónomos

*Jaime Carballo Maradiaga**

Uno de los problemas de las contralorías internas de los organismos públicos autónomos es la independencia de criterio, ya que jerárquicamente reportan directamente del órgano de gobierno del mismo, por lo que podría pensarse que trabajan para dichos órganos y no para proteger sus recursos.

Aunque tengan esta dependencia jerárquica, su actitud debe ser independiente, ya que su función así lo obliga, de lo contrario no tendrían razón de ser. Sin embargo, mientras no se dispongan actividades paralelas de control que las obliguen a actuar independientemente, difícilmente tendrán credibilidad.

La autonomía de los organismos públicos autónomos, considero, se ha desvirtuado un poco, ya que si no se tienen dudas con respecto a la autonomía de su gestión operativa, no es así en cómo debe ejercer su presupuesto. Al decir esto me refiero no tanto a lo que puede o no gastar sino a la forma en la que lo puede hacer. Inicialmente en forma interna se prepara un presupuesto, que se dirige hacia el logro de los objetivos, ése es el destino de los recursos. Sólo la entidad sabe cómo y cuánto, la forma es la que se refiere a cómo los ejercerá, para lo cual existen lineamientos específicos y éstos surgen normalmente del ejecutivo, no importando el nivel de gobierno aunque los más completos son los federales derivados de su importancia en el manejo presupuestal.

* Subcontador de Auditoría en la Cámara de Senadores de la República.

Lo anterior antes que nada nos debe hacer reflexionar en la necesidad de la adecuación de las normas de este tipo hacia cualquier poder y hacia cualquier nivel de gobierno. Finalmente los recursos que se obtienen son de la misma fuente: todos los que pagamos impuestos o derechos, es decir, todo el pueblo; por lo tanto, los lineamientos para el gasto, también deben ser semejantes para todo el ejercicio presupuestal.

El apoyo de algún elemento externo que avale no tanto el trabajo de las contralorías, sino el de la entidad con respecto al buen ejercicio de los recursos podría reforzar la actividad de la contraloría. La propuesta en general sería apoyarse en la auditoría externa, que revisaría los estados financieros de la entidad auditada por medio de un contador público independiente.

En el tema de la auditoría externa, en primer lugar considero justo exponer mi punto de vista en virtud de mi propia experiencia como auditor y como usuario de la misma.

La auditoría externa se refiere al trabajo que lleva a cabo un contador público en forma independiente, es decir, sin tener algún nexo laboral directo de dependencia mental y económica con la entidad sobre la que practicará dicho trabajo. Su ámbito de trabajo se relaciona con la actividad meramente independiente como profesionista.

La profesión contable, ya en ese nivel, se consolidó por tener como actividad privativa la auditoría de estados financieros en forma independiente. La conclusión de dicho trabajo se traduce en una opinión que emite el contador, basada en su revisión y en lo adecuado de las cifras tanto por su valor como por lo que representan y según la evidencia objetiva que obtuvo.

El contador, para poder llevar a cabo su trabajo se debe apegar a las normas que le exige su profesión y que representan las garantías para el usuario de la opinión emitida, en el sentido de tener la seguridad de que el trabajo se llevó a cabo bajo dichas bases.

Estas normas se conocen como Normas de Auditoría Generalmente Aceptadas y se han ido perfeccionando a través de los organismos profesionales que agrupan a los contadores. Existen, además, en dichos organismos personas, que a través de ciertos mecanismos evalúan el trabajo de sus colegas, esto es lo que debe dar la certeza de su trabajo y la confianza, ya que cualquier persona que lo desee puede acercarse a estos organismos y manifestar su inconformidad por la actitud no profesional de algún contador.

En términos generales estas normas se refieren a la independencia mental, la capacidad profesional y entrenamiento técnico y al cuidado y diligencia profesional que debe tener todo contador público en su persona. Con respecto a la actitud frente a su trabajo debe planear, supervisar, estudiar el control interno de la entidad que revise y algo muy importante obtener evidencia suficiente y competente de todos sus hallazgos.

Estas características, personales y de ejecución de su trabajo pretenden como ya lo mencioné darle confianza al usuario de sus servicios: tanto las personas que lo contratan como los que pueden usar su opinión, la cual puede ser útil para muchas tomas de decisiones con respecto a la entidad a la que se refiera dicha opinión.

Me he referido a las bases por las que es importante tener una opinión externa sobre la contabilidad de alguna entidad, que emita un contador público independiente; sin embargo, también hay bemoles es todo este proceso.

En términos generales, el sector público es diferente al privado, sus bases contables, aunque sean parecidas, difieren. Como dije al inicio, el contador público tiene como actividad privativa: la auditoría de estados financieros, es decir, es un experto en estados financieros, y los estados financieros de la iniciativa privada están también elaborados bajo normas profesionales específicas; sin embargo, todas ellas están elaboradas (al menos en México) con enfoque hacia la iniciativa privada. El sector público está deficiente en esta normatividad; sin embargo, eso no debe ser excusa para ningún auditor que se precie de serlo.

Lo que sí es importante es que esta deficiencia en la normatividad del sector público ha provocado la falta de conocimiento de muchos auditores para fijar adecuadamente sus objetivos de revisión. Además, el mismo sector no ha sabido contratar adecuadamente los servicios de este profesional.

Cuando pedimos una auditoría de nuestros estados financieros, normalmente ni nosotros, tal vez por desconocimiento de lo que hace un auditor externo, ni éste por desconocimiento de lo que realmente nos interesa, obtenemos un producto que sea realmente útil.

Si en el sector público el auditor se enfoca a lo que conoce como estados financieros, es muy probable que dé una opinión sesgada, ya que pretenderá dar una opinión basada en las normas de información financiera que se han elaborado para el sector privado, pero este enfoque es diferente en el público. Que nos diga si la posición financiera y los resultados

en nuestra operación se reflejan o no en los estados financieros, no es una situación muy útil para nosotros, ya que en el sector público la contabilidad patrimonial no es la importante, es decir, el balance no necesariamente refleja la situación financiera patrimonial como en el sector privado.

Para nosotros es mucho más útil saber si el gasto se ejerció de acuerdo a los lineamientos presupuestales y finalmente si éstos se reflejan adecuadamente en los estados financieros, pero si no queda claramente establecido en la solicitud de servicios, es muy probable que el auditor no lo tome en cuenta, en el sector público se tiene como primer objetivo el cumplimiento presupuestal y en segundo plano la posición financiera patrimonial.

Por lo tanto al hacer la solicitud de un servicio de esta naturaleza es importante hacer hincapié en los puntos siguientes:

1. Es necesaria la experiencia del auditor en el sector público, si no la tiene, es muy probable que no entienda los objetivos que se persiguen con su opinión.
2. El enfoque solicitado deberá ser el de la revisión en primer plano del ejercicio presupuestal, sobre las bases de los lineamientos establecidos para ello, y derivado de ello su repercusión en los estados financieros patrimoniales.
3. Su opinión tendrá que contemplar los estados financieros en conjunto, considerando dentro de ellos el resultado del ejercicio presupuestal, como un estado financiero básico.
4. Se debe considerar la fecha de solicitud del trabajo en función de la fecha en la que pretendemos obtener la opinión, que sea útil para demostrar la actuación administrativa y ejercicio del presupuesto de la entidad oportunamente, además de sus obligaciones fiscales.

Por otra parte es urgente como país, tener una normatividad consistente para los trabajos de auditoría que se hacen al sector público. No queremos que se tome como modelo, pero sí en cuenta, lo que hace la Oficina de la Contraloría General de Estados Unidos (GAO, por sus siglas en inglés) con respecto a la normatividad:

Esta oficina, que en ese país es normativa para los auditores y lleva a cabo funciones parecidas a las que en México lleva la Auditoría Superior de la Federación, emite una norma de auditoría que obliga a cualquier auditor que revise alguna actividad gubernamental, sea éste un empleado

del gobierno o un profesionalista independiente. Creo que es necesario en México pensar en una norma que sea de aplicación general y obligatoria a cualquier auditor del sector público.

Otro punto que podría ayudar mucho, y con esto aludo otro punto importante que contempla la GAO, es poner al auditor (sin importar si es interno o externo) en el mismo nivel de responsabilidad ante el ejercicio presupuestal que el ejecutor del gasto. Claro que esto es aceptable en el momento en el que se tenga una normatividad que apoyara el planteamiento.

Como los auditores externos se rigen por la normatividad gremial, un primer paso debería ser, para que su información sea útil, exigir a los organismos que los agrupan que tomen en cuenta nuestras necesidades y puedan así adaptar las normas que tienen para el sector privado hacia el sector público, o hacer algo parecido a la GAO: escoger, adecuadamente al organismo que dictará las normas de revisión para que cualquier auditor del sector público, sin importar que sea interno o externo, se tenga que apegar a los mismos lineamientos generales, sin que importe tampoco a qué poder se referirá ni a qué nivel de gobierno, considerando que en realidad cada poder y cada nivel administran algo que para el pueblo es lo mismo: sus pagos por concepto de impuestos.

El papel de los órganos de control interno en los organismos autónomos

*Elsa Bibiana Peralta Hernández**

*Irma Andrade Herrera***

Cada órgano autónomo es producto de circunstancias distintas y cuenta con particularidades y elementos que lo distinguen. Por ello, se debe reconocer la riqueza que procede de la diversidad en su organización, funcionamiento y procesos de cambio; sin embargo, ello también impide evaluarlos de manera general y, más aún, hacer propuestas de solución a problemas comunes, que se afronten con estructuras distintas.

Esto nos hace preguntarnos si es posible establecer soluciones generales para dichos órganos cuando algunos de ellos sufren fuertes carencias presupuestarias y otros han tenido mejores condiciones económicas. La respuesta es afirmativa, partiendo de aquello que es común. Para ello, se debe determinar cuáles son las características comunes en los OPA; por ejemplo, la estructura administrativa, las fuentes de financiamiento y de fiscalización, la manera en que se administran tecnológicamente, los sistemas, los recursos humanos, materiales y financieros. Luego se deben establecer modelos generales que no violen la aplicación de su ley y su naturaleza ni su autonomía ni la facultad de seguir administrándose en forma independiente. Estos parámetros generales deben permitir que los órganos crezcan de forma similar con pocos o muchos recursos, pero dando el resultado que nuestras sociedades requieren. Éstas por su diversidad cultural, étnica y geográfica tienen diversas necesidades; no obstante,

* Contralora General del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

** Coordinadora General de Administración de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje.

tienen un fin común: vivir en una sociedad más justa, basada en un Estado de derecho fortalecido, que se logra con la ayuda de órganos que coadyuvan en el ejercicio del Poder Legislativo y del Ejecutivo.

La autonomía de los OPA, no implica olvidarse de que forman parte del gobierno y por ello son responsables del bien político común. De esa independencia se habla en el plano presupuestario, que cuenten con los fondos suficientes y las facultades para administrarlos, atendiendo a la naturaleza de su función primordial y funcionamiento, distinto al de los otros dos poderes. Al reclamárseles imparcialidad, se les está exigiendo independencia. Para alcanzar esa imparcialidad es necesario un mejoramiento sustancial de la infraestructura: se debe contar con servidores públicos profesionalizados y capacitados, con mejores salarios, servicios tecnológicos e informáticos, procesos sistematizados, edificios e instalaciones dignas y apropiadas, tanto para los servidores públicos como para el público.

Para lograr una verdadera transformación, se deben atender varios aspectos, a saber:

I. Aspectos internos, que abarcan:

- 1) Capacidad instalada y reconfiguración institucional
- 2) Controles sobre la administración
- 3) Recursos financieros
- 4) Modernización operativa
- 5) Modernización de la infraestructura (edificios y equipamiento)
- 6) Modernización administrativa y política de personal
- 7) Independencia (selección de servidores, inamovilidad y retiro)

II. Aspectos externos, que conllevan:

- 1) Participación en procesos legislativos
- 2) Relaciones con el Ejecutivo
- 3) Independencia económica
- 4) Relaciones con la justicia federal
- 5) Imagen y comunicación social

Al respecto de la independencia con el Poder Ejecutivo tanto local como federal, no debe dejar de subrayarse que ésta no sólo se basa en la no injerencia en las funciones y operaciones; sino que también es necesario que

se rindan cuentas y se cuente, a su vez, con mecanismos y órganos de control que coadyuven a mantenerla a través de una vigilancia interior que robustezca la imagen transparente e incorruptible de los órganos autónomos.

En este contexto, la administración de éstos, debe enfocarse en el desarrollo de un modelo administrativo que implique:

- 1) Planeación (estratégica): ¿qué va a hacerse?
- 2) Organización (¿cómo?): planes y proyectos
- 3) Integración (¿con quién?): estructura
- 4) Dirección (¿qué está haciendo?): vigilancia
- 5) Control (¿qué se hizo?): medir, evaluar y corregir

En este punto las contralorías juegan un papel medular en el desempeño administrativo, si se constituyen en contralorías preventivas y asesoras. Las auditorías, por su parte, son importantes como mecanismos de corrección de fallas o errores.

La importancia de la prevención radica en:

- a) la evaluación
- b) la asesoría

Estos procesos deberán hacerse siguiendo los siguientes principios:

- 1) Objetivo de la evaluación
 - a) Cómo
 - b) Cuándo
- 2) Definición de estándares (costos)
 - a) Cantidad
 - b) Calidad
- 3) Por casos de excepción (debe atender a las fallas)
- 4) Acción (a tiempo), para ser correctiva

La administración de los órganos autónomos es diferente; por lo tanto, su vigilancia difiere de la administración de los otros poderes. Su vigilancia y control debe fortalecerla, no evidenciar su corrupción y falta de transparencia, pues en esos casos, a pesar de lo que se cree, la excepción es la regla.

Otra forma de fortalecer la independencia, es fortalecer a los órganos

autónomos con autonomía de gestión, que no llegue a ser autarquía, para construir una administración planeada y organizada estratégicamente con un modelo de gestión que tienda a la modernización y satisfacción, de cara no sólo al crecimiento, sino a la multiplicidad de alternativas para la resolución de los conflictos que cada uno atiende en su ámbito de competencia, conforme a la función para la que fue creado.

Esto ha presentado un problema particular para el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal: aunque es un poder, se le cuenta entre los órganos autónomos como la Comisión de Derechos Humanos y otros, aun cuando su naturaleza es distinta, por su función judicial.

En este congreso se hace necesario tocar temas relativos a los órganos de control internos o contralorías, entre los que destacan: la gestión de los órganos autónomos no es sinónimo de autarquía. Los OPA son sujetos fiscalizables; se debe propugnar que la ley sea clara para brindar certidumbre. En todo caso, el compromiso con la transparencia y la rendición de cuentas es aún mayor, ya que se trata de un asunto ético y de corresponsabilidad de primer orden.

La rendición de cuentas en los órganos autónomos se puede realizar de dos formas: 1) mediante la vigilancia de la propia ciudadanía con los mecanismos de transparencia y 2) con las instancias de control y fiscalización. Estas últimas son, por un lado, los órganos de control interno de las instituciones y, por otro, la fiscalización externa; la primera debe prevalecer sobre la segunda para asegurar la autonomía.

Ahora bien, la auditoría no puede restringirse a los aspectos contables. El consenso en las mesas de trabajo es que las auditorías deben ser preventivas, deben ser revisiones al desempeño con atención en la definición de indicadores que permitan medir el avance en la gestión institucional e incorporar el uso de las nuevas tecnologías. En las auditorías debe considerarse primero el desempeño de la institución como un todo, en el logro de su visión, misión y objetivos; de manera paralela debe medirse el desempeño de las áreas que integran a la institución y el de las y los servidores públicos que en ella laboran.

Es pertinente llevar a cabo revisiones internas continuas cuyo valor de oportunidad es vital, en virtud de que las medidas preventivas constituyen la mejor manera de garantizar un manejo eficiente y transparente de los recursos.

De la misma forma, la fiscalización tiene que concentrarse en la esencia de la organización. Se tiene que ver reflejada en el ejercicio de control, la

expectativa que tienen las y los ciudadanos de los servicios brindados. Se tienen que construir indicadores del desempeño, revisar el efecto de las actividades que se realizan, para abatir uno de los grandes problemas que nos aquejan, la ineficacia y la ineficiencia en el ejercicio de la gestión.

Para que los OPA gocen de plena autonomía, no pueden ser sujetos de fiscalización de las instancias dependientes del Poder Ejecutivo. No obstante, hay que reconocer la necesidad de la intervención de los órganos superiores de fiscalización. Si ejercen recursos públicos, están sujetos al esquema básico normativo sobre la integración de la cuenta pública y ésta debe ser fiscalizada por la instancia competente designada por el Poder Legislativo local. Esto quiere decir que el presupuesto que ejercen los OPA es designado y autorizado por el Legislativo; y por los tanto, a éste se le deben rendir los informes sobre cómo fue ejecutado.

En resumen, concurren en la revisión los órganos de control interno y los órganos de fiscalización superior; por ello es conveniente potenciar los esfuerzos de fiscalización en las entidades, para aprovechar la experiencia de las instituciones, mediante la firma de convenios de colaboración.

Hay que tener presente que muchas veces no está clara la normatividad sobre las facultades que tienen los órganos superiores de fiscalización. Esto en ocasiones ha causado cierto margen de discrecionalidad que desgraciadamente se ha utilizado como medio de presión política. Esta situación representa un peligro para la autonomía de los organismos. Por ello se debe seguir dialogando para formar una red de trabajo continua que dé solución a este problema.

Es muy importante que los órganos autónomos se apoyen en las auditorías externas, pero la parte esencial debe recaer en la autofiscalización mediante sus contralorías internas. Ellas son finalmente el anexo entre la o el ciudadano y la institución, pues brindan credibilidad a sus acciones. En este sentido es importante impulsar medidas para que las y los auditores designados cuenten con certificación especializada en contabilidad y auditoría gubernamental.

Si se toma en cuenta que los OPA son parte del Estado, es innegable que quienes laboran en ellos son servidores (as) públicos (as) sujetos (as) a un esquema de responsabilidades; no obstante, existe incertidumbre jurídica sobre la actuación de las contralorías internas en esta materia. Existen diversos criterios interpretativos sobre la competencia de sus actuaciones y de los recursos que pueden hacer valer los servidores públicos sobre los que haya recaído una resolución, así como de la concurrencia de distintas

vías legales para irregularidades en materia laboral, administrativa o penal, en que pudieran incurrir los servidores públicos de los OPA. También tiene que legislarse en materia de resarcimiento del daño y definirse la recuperación que por medio de imposición de sanciones, se haga en el ámbito de los OPA.

En conclusión, respecto al papel de las contralorías internas en los órganos autónomos se debe señalar que los órganos de control interno en los organismos autónomos deben fortalecerse porque realizan una función esencial y deben ir más allá de la revisión de auditorías financieras, a través de la ejecución de medidas preventivas para evitar irregularidades y asegurar un mejor ambiente de control interno por medio de procesos de autoevaluación y auditorías del desempeño que, a su vez, fortalezcan las instituciones para que brinden un mejor servicio a las y los ciudadanos.

Conclusiones

Rosa María Cruz Lesbros (moderadora)*

*Sergio Santiago** (relator)*

Transparencia

Los organismos públicos autónomos (OPA) representan hoy en día un mecanismo que responde a las demandas de participación ciudadana en un nuevo esquema democrático del Estado de derecho. Por ello, en transparencia y rendición de cuentas deben estar a la vanguardia, para ofrecer a una ciudadanía, cada vez más consciente y madura, servicios que permitan acceder a un buen gobierno. Esto ha sido posible gracias a la redefinición del espacio público, con lo que se ha inhibido el paradigma de que los asuntos públicos sólo son del gobierno.

Se sugiere que los organismos gubernamentales deben tener una actitud pro activa hacia el ciudadano. Las instituciones no deben limitarse al cumplimiento de la normatividad, sino que por el contrario, deben invitar a la sociedad civil a participar, a dialogar y a construir una gobernabilidad con la participación ciudadana.

En el dialogo derivado de las mesas de trabajo se hizo patente que en los distintos estados y dependencias hay diversos grados de avance en la transparencia y la rendición de cuentas, por lo que es imprescindible que los servidores públicos a cargo conozcan y retomen las mejores prácticas.

Es fundamental la construcción de la normatividad para acceder a la rendición de cuentas. El tema de la transparencia es nuevo y se ha ido construyendo con la voluntad de las instituciones y a partir de la entrada en vigor de las leyes locales relativas se ha hecho un esfuerzo por cumplir

*Contralora interna de la CDHDF.

**DEIDI. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

con su mandato. Sin embargo, estas leyes no son del todo claras, por lo que se dificulta por una parte que las instituciones les den cumplimiento, y por otra, que los usuarios accedan a una información de calidad. Incluso hay una multiplicidad de formas de interpretar el acceso a la información. Por ello sería conveniente que los principales reglamentos del derecho a la información pública se eleven a rango constitucional.

Es muy importante no perder de vista, que el ejercicio de la rendición de cuentas, no sólo es un asunto de cumplimiento de leyes, sino que entraña un cambio cultural, por lo que es necesario hacer grandes esfuerzos de comunicación.

También se comentó que una herramienta fundamental para cumplir los objetivos es invertir y apoyarse en la infraestructura tecnológica adecuada. Debe preverse el estado que en estos tiempos guarda la generación de información en medios magnéticos, aunado al cambio galopante de la informática. Por ello, es necesario instrumentar procedimientos y políticas de archivo que aseguren el resguardo de documentación tanto en medios impresos como electrónicos.

Asimismo, hay que enfatizar la necesidad de establecer criterios para catalogar y procesar las grandes cantidades de información que se han y se sigue generando. Debe vigilarse la catalogación y clasificación de toda la información que se genera en la institución, tanto de carácter administrativo como la que se deriva de las funciones sustantivas del organismo. De esta manera se tiene que distinguir primero entre la información pública y la reservada y tomar en cuenta que los datos personales siempre serán confidenciales.

Derivado de lo anterior, se discutió sobre la necesidad de establecer leyes locales de protección a datos personales, ya que debe existir un adecuado equilibrio entre lo público y lo privado. Por ello, es necesario homologar la legislación y establecer claramente las reglas de excepcionalidad de la protección de los datos personales.

Medidas de fiscalización en función de la naturaleza jurídica de los OPA

Existe un consenso entre los participantes de la mesa, respecto a que la gestión de los órganos autónomos no es sinónimo de autarquía, que lo público es público, que somos servidores públicos que manejamos recursos

públicos, por lo que los OPA son sujetos fiscalizables. Por eso se debe propugnar en nuestros distintos espacios que la ley debe ser clara, y brindar certidumbre. En todo caso, el compromiso con la transparencia y la rendición de cuentas es mayor, ya que se trata de un asunto ético y de correspondencia de primer orden.

En este sentido, la rendición de cuentas en los órganos autónomos se puede realizar de dos formas: 1) mediante la vigilancia de la propia ciudadanía a través de los mecanismos de transparencia, 2) a través de las instancias de control y fiscalización. Se enfatizó que éstas se constituyen en los órganos de control interno de las instituciones y la fiscalización externa de sus actividades, debiendo prevalecer la primera sobre la segunda para asegurar la autonomía.

Sin embargo, la auditoría no puede restringirse a los aspectos contables. El consenso en las mesas de trabajo es que las auditorías deben ser preventivas, deben consistir en revisiones al desempeño cuidando la definición de indicadores que permitan medir el avance en la gestión institucional, así como incorporar el uso de las nuevas tecnologías. En las auditorías del desempeño deben considerarse primero el desempeño de la Institución como un todo, en el logro de su visión, misión y objetivos. De manera paralela debe evaluarse el desempeño de las áreas que la integran y el de las y los servidores públicos que en ella laboran.

Se habló de la pertinencia de llevar a cabo revisiones internas continuas, cuyo valor de oportunidad sea vital, en virtud de que las medidas preventivas constituyen la mejor manera de garantizar un manejo eficiente y transparente de los recursos.

De la misma forma, la fiscalización tiene que concentrarse en la esencia de la organización. Se tiene que ver reflejado en el ejercicio de control, la expectativa que tienen los ciudadanos de los diferentes servicios que se prestan.

Así, tienen que construirse indicadores del desempeño, para revisar el impacto de las actividades que realizan los OPA. Sólo así se podrá abatir uno de los grandes problemas que nos aquejan, la ineficacia y la ineficiencia en el ejercicio de la gestión.

Se deja en claro que para que estos organismos gocen de plena autonomía no pueden ser sujetos de fiscalización de las instancias dependientes del Poder Ejecutivo; sin embargo, se reconoce la pertinencia en la intervención de los órganos superiores de fiscalización. En las mesas se coincidió en que los organismos que ejercen recursos públicos se están sujetos

al esquema básico normativo sobre la integración de la cuenta pública y que ésta debe ser fiscalizada por la instancia competente designada por el Poder Legislativo local. Esto es, el presupuesto que ejercen los OPA es designado y autorizado por el Legislativo y por tanto se debe informar a éste sobre cómo fue ejecutado.

En este sentido concurren en la revisión los órganos de control interno y los órganos de fiscalización superior, por ello es conveniente potenciar los esfuerzos de fiscalización en las entidades aprovechando la experiencia de las instituciones, mediante la firma de convenios de colaboración.

Por otro lado, hay que tener presente que muchas veces no hay conceptos claros en la normatividad sobre las facultades que tienen los órganos superiores de fiscalización; esto en ocasiones ha causado cierto margen de discrecionalidad, que desafortunadamente se ha utilizado como medio de presión política. Esta situación representa un peligro, que incluso puede vulnerar la autonomía de los organismos, por lo que se debe seguir conversando y dialogando; así, se hace imprescindible formar una red de trabajo continua.

Es muy importante que los órganos autónomos se apoyen en las auditorías externas, pero también lo es que la parte esencial deba recaer en la autofiscalización, mediante sus contralorías internas, las cuales se vuelven imprescindibles, pues se convierten finalmente en el nexo entre el ciudadano y la institución, al brindar credibilidad de sus acciones. Este sentido, es importante impulsar medidas para que los auditores que se designen cuenten con certificación especializada de contabilidad y auditoría gubernamental.

Si se toma en cuenta que los OPA son parte del Estado, es innegable que quienes laboran en ellos son servidores públicos sujetos a un esquema de responsabilidades. Pero en este sentido existe incertidumbre jurídica acerca de la actuación de las contralorías internas. Existen diversos criterios interpretativos sobre la competencia de sus actuaciones y de los recursos que pueden hacer valer los servidores públicos sobre los que haya recaído una resolución, así como de la concurrencia de distintas vías legales en irregularidades en materia laboral, administrativa o penal en que pudieran incurrir los servidores públicos de los OPA.

Por otra parte, también tiene que legislarse en materia de resarcimiento del daño y definir sobre la recuperación que, a través de imposición de sanciones, se haga en el ámbito de los OPA.

Finalmente, es necesario recalcar que la transparencia y la rendición de cuentas, así como el control y la fiscalización mediante la vigilancia ciudadana, los órganos de fiscalización del legislativo y los órganos de control interno son el mejor instrumento para asegurar la autonomía de los organismos públicos autónomos, al mostrar a la ciudadanía con total transparencia, que se están ejerciendo los recursos de manera eficiente y eficaz, para cumplir los objetivos fundamentales que dan origen a estas instituciones.



**Congreso Nacional de
Organismos Públicos Autónomos**
Autonomía/Gestión/Rendición de Cuentas

Declaración de Guanajuato

Primer Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos, convocado por la Procuraduría de Derechos Humanos en el estado de Guanajuato y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*

Las y los participantes en el Primer Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos sobre autonomía, gestión y rendición de cuentas celebrado en la ciudad de Guanajuato, los días 14 y 15 de julio de 2006, provenientes de las entidades federativas de Aguascalientes, Campeche, Distrito Federal, Guanajuato, Guerrero, México, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Veracruz y Zacatecas, y con mandato en derechos humanos, electoral, acceso a la información, fiscalización, control, laboral, legislativo federal y local, gobierno estatal y municipal, justicia y de lo contencioso administrativo y universidades públicas llegaron a las conclusiones y consideraciones siguientes:

1. **Reconocen** la necesidad de fortalecer la autonomía, la transparencia y la rendición de cuentas de los organismos públicos autónomos de México, como elementos esenciales de un Estado democrático de derecho.
2. **Reiteran** su compromiso de fomentar la cultura de legalidad, transparencia, honestidad y eficiencia en el manejo de los recursos públicos, que busque consolidar e incrementar la credibilidad de la función pública, fortalecer a las instituciones, incidir en un aparato administrativo más eficiente, y facilitar una participación ciudadana informada.

* Dado en la ciudad de Guanajuato, "Patrimonio Cultural de la Humanidad", a 15 de julio de 2006. *Relator General: Marco Vinicio Gallardo.

3. **Se comprometen** a fortalecer y consolidar los principios de independencia, autoridad moral y autonomía, tanto de gestión como presupuestaria de los organismos públicos autónomos a los que pertenecen promoviendo iniciativas de reforma legales e institucionales.
4. **Reconocen** la importancia de garantizar una personalidad jurídica propia de los organismos constitucionales autónomos que les permita ejercer en forma independiente su autonomía operacional, para ocuparse de los asuntos de su competencia.
5. **Llaman** respetuosamente a los poderes legislativos federales y estatales a promover las iniciativas necesarias tendientes al fortalecimiento de la autonomía de los organismos públicos, en virtud de su aportación a la consolidación democrática en México.
6. **Subrayan** la importancia de construir indicadores para la medición del desempeño, que permitan mejorar la gestión institucional y que homologuen las reglas y procedimientos para la transparencia y la rendición de cuentas.
7. **Consideran** que los órganos de control interno realizan una función esencial y deben ir más allá del trabajo técnico de revisión de auditorías financieras, a través de la implementación de medidas preventivas que eviten la comisión de irregularidades y aseguren un mejor ambiente de control interno, estableciendo procesos de autoevaluación y la ejecución de auditorías del desempeño que fortalezcan a las instituciones para que brinden un mejor servicio a las y los ciudadanos.
8. **Reconocen** la responsabilidad social que tienen los organismos públicos autónomos ante una ciudadanía cada vez más interesada y comprometida con los asuntos públicos y en el ejercicio de sus derechos.
9. **Consideran** la importancia de la publicación de documentos presupuestarios comprensivos y claros que, de forma transparente, ofrezcan información y datos detallados sobre la operación gubernamental.
10. **Reiteran** que los organismos públicos autónomos deben disponer de diversos materiales de información y difusión sobre transparencia y rendición de cuentas y los mecanismos tecnológicos necesarios para distribuir esta información de forma eficaz y eficiente.
11. **Se comprometen** a diseñar e impulsar una estrategia de comunicación social que aproveche el impacto de los medios de difusión masiva, para promover una cultura de la transparencia y rendición de cuentas.

12. **Reconocen** que el fortalecimiento al servicio profesional de carrera es una pieza fundamental para la consolidación institucional y la profesionalización de los organismos públicos autónomos, por lo que impulsarán las acciones necesarias para su diseño y funcionamiento.
13. **Acuerdan** realizar el Segundo Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos, con el fin de continuar con los trabajos que fortalezcan la autonomía y la rendición de cuentas que requieren este tipo de organismos.



**Congreso Nacional de
Organismos Públicos Autónomos**
Autonomía/Gestión/Rendición de Cuentas

Anexos

Convocatoria.
Primer Congreso Nacional de Organismos
Públicos Autónomos.
Autonomía, Gestión y Rendición de Cuentas

Justificación

Hoy en día no puede negarse la importancia que tienen la autonomía, la transparencia y la rendición de cuentas de los organismos públicos autónomos (OPA) en un Estado democrático de derecho. Nuestro país ha dado algunos pasos importantes en este sentido; sin embargo falta mucho por avanzar.

Los organismos públicos autónomos deben buscar constituirse en piedra angular del fortalecimiento de un Estado democrático de derecho. Deben generar equilibrio entre el poder de la autoridad, la aplicación de la norma y las necesidades de la población, en busca siempre de la observancia integral de los derechos de las personas; por eso, la autonomía y la independencia como instituciones de Estado, que no de gobierno, deben ser sus características fundamentales para un adecuado funcionamiento.

Las características de este tipo de instituciones son bastante similares, aunque no idénticas, pues algunas no cuentan con la autonomía necesaria, por lo que su independencia respecto del Poder Ejecutivo estatal, se ve un tanto limitada por razones presupuestarias y otras, como la facultad de proponer o designar a sus integrantes o consejos.¹

Debido a lo anterior es prioridad que, en concordancia con los estándares internacionales y, por ejemplo, con los informes de comisiones, comités y de relatores especiales de mecanismos internacionales de derechos hu-

¹ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, México, 2003, p. 6.

manos que visitaron México, los esfuerzos de cada uno de estos organismos se encaminen a fortalecer los principios de autonomía, independencia y autoridad moral, promoviendo las reformas legales necesarias, de manera tal que se fortalezca y amplíe su actuación en distintos ámbitos, dotándolos de los recursos materiales y financieros adecuados que garanticen el cumplimiento de su mandato. Esto es aplicable a todos los órganos autónomos.

Para que un OPA pueda desempeñarse eficazmente tiene que actuar independientemente del gobierno, de la política partidista y de todas las demás entidades y situaciones que estén en condiciones de influir en su labor. Lo importante es que se garantice una personalidad jurídica separada y distinta que le permita ejercer, en forma independiente, su autonomía operacional para ocuparse de cualquier asunto de su competencia.²

También es importante que se tenga un control en la gestión presupuestal de los órganos autónomos y que quienes ejercen y vigilan el gasto público en los OPA tengan reglas y procedimientos claros que favorezcan el mejor funcionamiento del organismo y su rendición de cuentas.

Por otro lado, es aceptado por todos que la democracia implica la rendición de cuentas y que en nuestro país, con una democracia incipiente, el establecimiento de instituciones y prácticas efectivas de rendición de cuentas representa una legítima e importante aspiración. La rendición de cuentas incluye: “la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público”.³ Esto significa transparencia y ésta requiere, entre otras cosas, de “la publicación de documentos presupuestarios comprensivos y claros que ofrezcan información y datos detallados sobre las operaciones gubernamentales”.⁴ Es decir, se requiere proporcionar información sistemática, veraz, detallada y oportuna.⁵

² Centro de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Manual para la creación y el fortalecimiento de instituciones nacionales para la promoción y protección de los derechos humanos*, 1995.

³ Andreas Schedler, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, IFAI, Cuadernos de transparencia, núm. 3, 2004, p. 9.

⁴ Alicia Athié, *Información básica para la rendición de cuentas. Rendición de cuentas, acceso a la información y transparencia en los presupuestos públicos*, Colectivo por la transparencia, 2005, p. 3.

⁵ *Idem*.

La transparencia y el acceso a la información pública pueden recuperar la credibilidad de la función pública y fortalecer las instituciones; propiciar un aparato administrativo más eficiente y facilitar una participación ciudadana informada.⁶ Por último, esta obligación de informar también está basada en un derecho: “La libertad de expresión en su manifestación colectiva no se restringe a la posibilidad de expresarse libremente y sin censura sino también significa la posibilidad de buscar y difundir toda clase de información”. Así ha interpretado la Corte Interamericana de Derechos Humanos el contenido del artículo 13.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Conscientes de lo anterior, la Procuraduría de los Derechos Humanos en el Estado de Guanajuato y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, con el apoyo de los organismos públicos de derechos humanos de Guerrero, San Luis Potosí y Sinaloa convocan, al Primer Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos: Autonomía, Gestión y Rendición de cuentas.

Objetivo

Generar un espacio de reflexión e intercambio de información sobre las implicaciones legales, presupuestales y financieras de la gestión del gasto público en organismos autónomos, así como definir estrategias que fortalezcan la autonomía y la rendición de cuentas que requieren este tipo de organismos.

Dirigido a

Todos (as) aquellos funcionarios (as) encargados (as) de ejercer y vigilar el gasto público en los organismos que gozan o debieran gozar de autonomía presupuestal y de gestión. Se entregará constancia de participación.

⁶ Miguel Pulido, *¿Por qué insistir en la transparencia?*, Centro de Estudios sobre Responsabilidad Social (Cedres), www.cedres.org.mx, consultado en abril de 2006.

Metodología

La dinámica de trabajo del congreso será de conferencias, paneles y mesas de discusión. Se pretende iniciar con dos conferencias y un panel que destaquen los temas relevantes, para posteriormente pasar a mesas de discusión divididas por dos grandes enfoques: gestión y control. Los participantes se inscribirán en las mesas según su interés y deberán elaborar un documento de dos o tres cuartillas como máximo en el que se describan algunos de los problemas que enfrentan, experiencias de éxito e ideas para fortalecer la autonomía en la gestión y la rendición de cuentas en sus respectivas instituciones. El documento deberá enviarse a las y los organizadores previo al congreso, con el fin de ser reproducidos y entregados a las y los participantes para que sirva de insumos para la discusión en las mesas de trabajo. Todas las mesas contarán con un moderador y un relator. Por último, las conclusiones alcanzadas serán llevadas a la plenaria por un representante de cada mesa y discutidas en la búsqueda de estrategias de fortalecimiento institucional a partir de la autonomía y la rendición de cuentas. El documento final servirá como agenda de trabajo para fortalecer la autonomía y la rendición de cuentas de las instituciones participantes.

Programa

VIERNES 14 DE JULIO

07:00-08:30	Desayuno
08:30-09:00	Registro
09:00-09:30	Ceremonia de inauguración
09:30-10:30	Panel: El papel de los órganos fiscalizadores en el control presupuestal de los organismos públicos autónomos Tirso Rodríguez de la Gala Mauricio Romo Flores <i>Salón Guanajuato</i>
10:30-11:30	Conferencia: La rendición de cuentas de los organismos públicos autónomos John Ackerman <i>Salón Guanajuato</i>
11:30-12:00	Receso
12:00-13:30	Panel: La autonomía de los organismos públicos en un Estado democrático de derecho Emilio Álvarez Icaza Longoria

Manuel Vidaurri Aréchiga
 Marco legal: DIDH, leyes y reglamentos de los organismos autónomos
 Problemas prácticos para la autonomía presupuestaria
Salón Guanajuato

13:30-15:30 Comida en la Ex Hacienda de San Gabriel de Barrera

Mesas de trabajo

15:30-16:45 **Gestión autónoma:** Políticas programáticas presupuestales
Salón Guanajuato I

Transparencia y Rendición de cuentas: Información pública
Salón Guanajuato II

16:45-17:00 Receso

17:00-18:00 **Gestión autónoma:** Ejercicio del gasto
Salón Guanajuato I

Transparencia y Rendición de cuentas: Control y fiscalización en los órganos autónomos
Salón Guanajuato II

20:00 Callejoneada. Punto de reunión, *lobby* del Hotel
Cena libre

SÁBADO 15 DE JULIO

08:00-09:00 Desayuno

Mesas de trabajo

09:00-11:30 Propuestas y estrategias de fortalecimiento institucional en materia de gestión autónoma
Salón Guanajuato I

Propuestas y estrategias de fortalecimiento institucional en materia de transparencia y rendición de cuentas
Salón Guanajuato II

11:30-12:30 Receso

12:30-14:00 **Plenaria:** Conclusiones del evento. En búsqueda de estrategias de fortalecimiento institucional a partir de la autonomía y rendición de cuentas
Salón Guanajuato

14:00-14:30 Clausura y entrega de constancias de participación
Salón Guanajuato

14:30-16:30 Comida en La Arcada

Lista de participantes

NOMBRE	DEPENDENCIA	CARGO	ENTIDAD
1 Aguilar Laguardia Mario Alberto	Instituto Electoral de Quintana Roo	Consejero	Quintana Roo
2 Alcalde Carmen	Supremo Tribunal de Justicia Guanajuato	Directora Administrativa del Poder Judicial del Estado de Guanajuato	Guanajuato
3 Alcocer Chavéz Edith	Presidencia Municipal de Cuernámaro		Guanajuato
4 Almazán Delgado Jaime	CDH Estado de México		Estado de México
5 Álvarez Icaza Longoria Emilio	CDHDF	Presidente	Distrito Federal
6 Andrade Herrera Irma	Junta Local de Conciliación y Arbitraje	Coordinadora General de Administración	Distrito Federal
7 Arellano Gutiérrez Marycarmen	Tribunal local de la conciliación y arbitraje	Secretaria proyectista	Sinaloa
8 Aspuru Eguiluz Gabriela	CDHDF	Directora Ejecutiva de Investigación y Desarrollo Institucional	Distrito Federal
9 Avilés Morúa Gabriel	CDHDF	Contraloría interna	Distrito Federal
10 Bárcenas Vázquez Luis	Contraloría Mayor de Hacienda		Distrito Federal
11 Bautista Sánchez Elva Guillermina	Presidencia Municipal de San Francisco del Rincón		Guanajuato
12 Bazaldua Arvizu Ana	Presidencia Municipal	Auditor	San José Iturbide
13 Bejarano Ramírez Erika Elizabeth	Instituto Electoral del Estado de México	Subcontralora de responsabilidades y registro patrimonial	Estado de México
14 Benítez Pérez Bertha Xochitl	Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal		Distrito Federal
15 Bernal Abarca Martín Augusto	CDG Estado de México		Estado de México
16 Blanquel Díaz Sonia	CDHDF		Distrito Federal
17 Buendía Dueñas Ermila	CEDH Zacatecas		Zacatecas
18 Campos Hidalgo María Isabel	CEDH Veracruz	Encargada de la Dirección de Administración	Veracruz
19 Carballo Maradiaga Jaime	Senado de la República	Director de Auditoría	Distrito Federal
20 Carlos Silva José León	Universidad Autónoma de SLP	Contralor general	SLP
21 Carmona Cruz Jorge Luis	Universidad Autónoma de SLP	Director de unidad de enlace y transparencia	SLP
22 Castillo Salgado Beatriz Silvia	Instituto Guerrerense de Derechos Humanos A.C.	Secretaría Técnica	Guerrero
23 Cerritos Malagon Rafael	Presidencia Municipal de Cortazar	Contralor interno	Guanajuato
24 Chávez Escovar Guadalupe del Socorro	Presidencia Municipal de Silao		Guanajuato
25 Colin Olivares Elba Adriana	CDHDF		Distrito Federal
26 Contreras García Guillermo	CEDH SLP	Director Administrativo	SLP
27 Cruz Lesbros Rosa María	CDHDF	Contralora interna	Distrito Federal

28	Cruz López José María	CDHDF	Coordinador de Gestión	Distrito Federal
29	Cruz Lugo Luis Fernando	Presidencia Municipal de Cortazar		Guanajuato
30	Dardón Márquez Diana Alejandra	Tribunal de lo contencioso administrativo		Guanajuato
31	Escalera Leandro Javier Antonio	Tribunal Superior de la Justicia del Distrito Federal	Director Ejecutivo de Planeación	Distrito Federal
32	Escobar Latapí Alicia	Instituto de Acceso a la Información Pública del Estado de Guanajuato	Directora	Guanajuato
33	Estrada González Francisco Javier	Presidencia Municipal de San Francisco del Rincón		Guanajuato
34	Fernández Torres Luis Roberto	CEDH Veracruz	Jefe de Departamento de Recursos Humanos	Veracruz
35	Fernandez Pérez Mario	CDHDF		Distrito Federal
36	Flores Hernández Beatriz Angélica	CEDH SLP	Coordinadora del departamento de informática	SLP
37	Gallardo de la Peña Francisco	Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal		Distrito Federal
38	Gallardo Enríquez Marco Vinicio	CDHDF	Dirección Ejecutiva de Investigación y Desarrollo	Distrito Federal
39	García Coronel María Guadalupe Arminda	Contaduría Mayor de Hacienda de la ALDF		Distrito Federal
40	García Jiménez José Sebastián	Sinergia Consultores de México S.C.		Distrito Federal
41	García Márquez Alma Rosaura	PDGEH		Guanajuato
42	García Yañez Francisco	Presidencia Municipal de Cuernavaca		Guanajuato
43	Gómez Ortiz Patricia	Universidad Autónoma de la Ciudad de México	Asesora jurídica de la rectoría	Distrito Federal
44	González Vega Magdalena B.	CEDH SLP	Presidenta	SLP
45	González Villalva Rogelio Arturo	CODDEHUM-Guerrero	Contralor interno	Guerrero
46	Guerrero Campos Vicente	Consejo Estatal Electoral en Guerrero	Secretario técnico	Guerrero
47	Hernández García Adriana E.	CDHDF		Distrito Federal
48	Hernández Garza José E.	Universidad Autónoma de SLP	Jefe de la división de finanzas	SLP
49	Hernández Hidalgo Héctor Luis	Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal	Contralor	Distrito Federal
50	Hurtado Carrillo María Dolores	Presidencia Municipal de San José Iturbide		Guanajuato
51	Jiménez Pimentel Rafael	Tribunal de lo contencioso administrativo Distrito Federal	Contador normativo	Distrito Federal
52	Ledesma Díaz Francisco	Presidencia Municipal de San José Iturbide	Contralor	Guanajuato
53	Leguizamo Herrera Florencio	Consejo Estatal Electoral en Guerrero	Director de administración y finanzas	Guerrero
54	Lona García Jorge	Instituto de Administración Pública		Guanajuato
55	López Blanco Adriana	CDHDF	Coordinadora de gestiones	Distrito Federal
56	López Leopoldo	CEDH Querétaro		Querétaro
57	López Troncoso Julio	Innovación México-USAID	Consultor	Distrito Federal
58	Lozano Cruz Emiliano	Consejo Estatal Electoral en Guerrero	Consejero Presidente	Guerrero
59	Lucatero Gúzman José Luis	CDHDF		Distrito Federal
60	Luna Rojas Roberto Alejandro	Instituto Electoral del Estado de México		Estado de México

61	Madrigal Sánchez José Alberto	Auditoría Superior del Estado de Zacatecas		Zacatecas
62	Marín Martínez Benito	Universidad de Guanajuato		Guanajuato
63	Mariquez Funes Virginia	PDH Guanajuato	Coordinadora de Administración	Guanajuato
64	Martínez González Alma Angélica	Contraloría Municipal de Dolores Hidalgo		Guanajuato
65	Martínez Muñoz Juan Manuel	PDHEG		Guanajuato
66	Mata Rosales María de la Luz	Presidencia Municipal de León		Guanajuato
67	Mireles Ruiz Teresa de Jesús	Presidencia Municipal de Manuel Doblado		Guanajuato
68	Montiel J. Guadalupe	Presidencia Municipal de Silao		Guanajuato
69	Nieto Sierra Gelasio	Presidencia Municipal de Acámbaro		Guanajuato
70	Olguín Soto Alfonso	Tribunal de lo contencioso administrativo Distrito Federal	Director Administrativo	Distrito Federal
71	Ontiveros Márquez Carlos	Secretaría de la Gestión Pública		Guanajuato
72	Paez Álvarez Alfonso	Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa		Sinaloa
73	Peralta Hernández Elsa Bibiana	Tribunal Superior de la Justicia del Distrito Federal	Contralor General	Distrito Federal
74	Pérez Arroyo Raúl	CEDH Sinaloa	Director de investigaciones	Sinaloa
75	Pérez Peñalosa Rodolfo	CDHDF	Jefe del Departamento de cuentas por pagar e impuestos Auditor interno de Guerrero	Distrito Federal
76	Rafaela Guerrero Protacio	Universidad Autónoma		Guerrero
77	Ramírez Aguilar Felipe de Jesús	Universidad de Guanajuato		Guanajuato
78	Reyes Reyes Tania	PDHEG		Guanajuato
79	Rico Arvizu Cornelio	Secretaría de Finanzas y Administración	Coordinador de Proyectos de la Dirección de Vinculación Paraestatal	Guanajuato
80	Rico Zamudio Rosa Graciela	PDHEG		Guanajuato
81	Rivas Álvarez Guillermo Huicot	CDH Nayarit		Nayarit
82	Roaro Resendiz Ana Luisita	Universidad de Guanajuato		Guanajuato
83	Rodríguez de la Gala Tirso	Órgano Superior de la Fiscalización		Campeche
84	Romo Flores Mauricio	Gobierno del estado	Director del órgano de fiscalización superior	Guanajuato
85	Santiago Galván Sergio	CDHDF	DEIDI	Distrito Federal
86	Segovia Medina Ricardo	Universidad Autónoma de SLP	Secretario administrativo	SLP
87	Servin Aguilar Juan José	Presidencia Municipal de Victoria		Guanajuato
88	Soría Elizarraraz Ramón	Presidencia Municipal de Abasolo		Guanajuato
89	Sosa Hernández José Luis	CDHDF		Distrito Federal
90	Torres González María Guadalupe	Tribunal de la Contencioso		Guanajuato
91	Torres Huato Román	CDHDF	Director General de Administración	Distrito Federal
92	Torres Moreno Carlos Alfredo	Facultad de Derecho y Administración Pública		Guanajuato
93	Torres Robles Jovita	CEDH Aguascalientes	Coordinadora administrativa	Aguascalientes

94	Trejo Sierra José de Jesús	PDHEG		Guanajuato
95	Urbina Díaz de León Juan Felipe	Universidad Autónoma de SLP	Contador General	SLP
96	Vargas Aldrete Altagracia	CDHDF	Contraloría interna	Distrito Federal
97	Vargas Ramírez Luis Arcadio	Secretaría de la Gestión Pública		Guanajuato
98	Villanueva Sánchez Ana Laura	Presidencia Municipal de Cuernavaca		Guanajuato
99	Villareal Hernández Ernesto	CDH Nayarit		Nayarit
100	Villegas Grimaldo Aquilino	Presidencia Municipal de Victoria		Guanajuato
101	Zapata Velázquez Arturo	CDHDF	Jefe de Departamento	Distrito Federal
102	Zavaleta Reyes Miguel	Universidad Autónoma de Guerrero	Director General de Gestión de los Recursos Estratégicos	Guerrero



**Congreso Nacional de
Organismos Públicos Autónomos**
Autonomía/Gestión/Rendición de Cuentas

Memoria en imágenes



Guanajuato, Gto. 14 y 15 de julio de 2006

Registro



Apertura





Día 1. Mesa de gestión





Día 1. Mesa de transparencia





Día 2. Mesa de gestión





Día 2. Mesa de transparencia





Comida en la ex hacienda San Gabriel y callejoneada





Clausura





Primer Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos.
Autonomía, Gestión y Rendición de Cuentas se terminó de imprimir
en diciembre de 2006, en los talleres de Ediciones Corunda, S. A. de C. V.,
Tlaxcala 17, Del. Magdalena Contreras, 10500 México, D. F.
La edición constó de 500 ejemplares.

**COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL DISTRITO FEDERAL**

Oficinas Centrales

Avenida Chapultepec 49,
Centro Histórico,
Del. Cuauhtémoc,
06040 México, D. F.
Tel.: 5229 5600

Unidad Oriente

Cuauhtémoc 6, 3er. piso,
esquina con Ermita,
Barrio San Pablo,
Del. Iztapalapa,
09000 México, D. F.
Tels.: 5686 1540, 5686 1230
y 5686 2087

Unidad Norte

Aquiles Serdán 22, 2do. piso,
esquina con Fray Juan de Zumárraga,
Col. La Villa (frente a la Basílica),
Del. Gustavo A. Madero,
07050 México, D. F.
Tel.: 5748 2488

Unidad Sur

Av. Prol. Div. del Norte 5662,
Local B, Barrio San Marcos,
Del. Xochimilco,
16090 México, D. F.
Tel.: 1509 0267

Unidad Poniente

Avenida Revolución 1165,
entre Barranca del Muerto y Juan Tinoco,
Col. Merced Gómez,
Del. Benito Juárez,
03930 México, D. F.
Tel.: 5651 2587

Biblioteca

Doctor Río de la Loza 300,
primer piso, Col. Doctores,
06720 México, D. F.
Tel.: 5229 5600, ext.: 1608

