

“PROYECTO DE DECRETO CON PROPOSICIÓN CON PUNTO DE ACUERDO PARA SOLICITAR A LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN UNA AUDITORÍA DE DESEMPEÑO AL FUNCIONAMIENTO PROGRAMÁTICO DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL”

Jaime Fernando CÁRDENAS GRACÍA¹

SUMARIO: I. *Exposición de motivos.* II. *Propuesta.*

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El titular del Poder Ejecutivo Federal y, posteriormente el Secretario de Hacienda y Crédito Público anunciaron el día 8 de septiembre de 2009, [...] transformaciones mayores en la administración pública federal, lo que implica la desaparición de tres secretarías de Estado: la Secretaría de la Función Pública, la Secretaría de la Reforma Agraria y la Secretaría de Turismo. Las funciones que han venido desempeñando serán absorbidas dentro del propio aparato gubernamental, generando ahorros significativos por la eliminación de duplicidades, por las sinergias que se obtendrán y por la desaparición de áreas administrativas o de insuficiente productividad. Asimismo se considera

¹Diputado de la LXI Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, integrante del grupo parlamentario del Partido del Trabajo, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 58 y 59 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración del Pleno de la Cámara de Diputados, como asunto de urgente y obvia resolución, el proyecto de Decreto con proposición con punto de acuerdo para solicitar a la Auditoría Superior de la Federación una auditoría de desempeño al funcionamiento programático de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

PROYECTO DE DECRETO

fusionar la Lotería Nacional para la Asistencia Pública y Pronósticos para la Asistencia. Estas medidas de cambio estructural, permitirán obtener ahorros de hasta 6 mil quinientos millones de pesos en 2010 y, una vez que concluya la reestructura, a partir de 2011, dichos ahorros regularizables podrían ascender a 8 mil millones de pesos.²

Felipe Calderón y el secretario de Hacienda, en sus intervenciones públicas, jamás han explicado ni mucho menos justificado, las razones de racionalidad, de administración pública o de Estado que animan la propuesta. Por el contexto de sus intervenciones, parece más bien, una manera de resolver un problema de coyuntura para resolver los huecos en las finanzas públicas a fin de reducir el gasto público sin ulteriores argumentos. Es verdad, que esa medida de reducción del gasto público, viene acompañada en el paquete fiscal con otras. Sin embargo, el gobierno federal, nunca abunda, de manera consistente y coherente, en otras alternativas a las por ellos ofrecidas. Exclusivamente, nos presentan una opción y, no razonan sobre diversas posibles soluciones, tales como la supresión o derogación de privilegios de la alta burocracia en materia de pago de seguros de gastos médicos mayores, seguro de separación individualizada o, seguros de vida, así como otros privilegios que reciben algunos servidores públicos, que podrían generar mayores ahorros a los contemplados con la supresión parcial de tres secretarías de Estado y la fusión de dos organismos descentralizados. Además, de paso, se podrían cumplir con objetivos de equidad y de justicia social nada desdeñables.

En México, necesitamos decisiones que constituyan auténticas políticas públicas, que no miren a la coyuntura sino al largo plazo. Es muy probable, que la administración pública centralizada y descentralizada en México, al igual que el resto de los poderes públicos, órganos constitucionales autónomos y, órdenes de gobierno, requieran ajustes, racionalidad y modernidad. El gobierno mexicano en su conjunto es muy obeso,

² Palabras del ex secretario de Hacienda y Crédito Público, Agustín Carstens, durante la conferencia de prensa con motivo de la entrega de los documentos que integran el programa económico para el ejercicio fiscal 2010, 8 de septiembre del 2009, p. 3.

PROYECTO DE DECRETO

poco racional, moderno, eficiente, profesional y eficaz. Requerimos un análisis de fondo, serio, de Estado y, no coyuntural, para atender a problemas como los siguientes: cuál es el tamaño correcto de las estructuras gubernamentales, cuáles deben ser sus funciones para ser eficientes y eficaces, cómo podemos racionalizar y modernizar al gobierno y, en la actualidad, preguntarnos, si las dependencias y entidades de la administración pública cumplen sus objetivos constitucionales y legales.

Todos sabemos, y las propias autoridades gubernamentales reconocen algunos de estos problemas, tales como el crecimiento desmesurado en los últimos nueve años de subsecretarías de Estado, direcciones generales y oficinas homólogas a las anteriores. Ese crecimiento ha impactado enormemente en el gasto corriente. Los excedentes del petróleo cuando los tuvimos, sirvieron para atender la voracidad de esas estructuras administrativas. Todo ello, con una concepción profundamente patrimonialista, sin visión de Estado, sin un Servicio Civil de Carrera serio y profesional.

Nuestro país no se puede dar esos lujos, es preciso que adoptemos medidas estructurales, de largo aliento, que nos permitan tener la administración pública que efectivamente requieren los ciudadanos para proteger sus derechos fundamentales y que necesita el funcionamiento constitucional del Estado y, no la administración pública, que desea la alta burocracia, sin justificación alguna.

Qué razones tienen Calderón o Carstens para desaparecer la Secretaría de Turismo cuando el turismo en uno de los pocos rubros que genera divisas en la economía nacional; qué razones hay para desaparecer la Secretaría de la Reforma Agraria, cuando esta dependencia ha sido durante décadas, el árbitro de primera instancia de las disputas agrarias, ha proveído de paz social en el ámbito rural al país, y, más cuando todavía ahora en el campo, viven cerca de 30 millones de mexicanos; y, qué propósito persiguen al desaparecer la Secretaría de la Función Pública, será que ya no les interesa la modernización de la administración, su profesionalización o, el control y fiscalización interno gubernamental. Las medidas anunciadas, parecen ser tomadas al "bote pronto", sin reflexión y análisis. Prueba de

PROYECTO DE DECRETO

esto último, es que ni siquiera se conoce una propuesta de reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Este proyecto de Decreto con proposición con punto de acuerdo, pretende que una institución respetable del Estado, como lo es la Auditoría Superior de la Federación, lleve a cabo una auditoría de desempeño al funcionamiento programático de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y, nos diga cuál es el estado de la administración pública que tenemos y cuál es el que debería tener, a la luz del cumplimiento de los preceptos constitucionales y legales y de los objetivos y fines de los programas que orientan el funcionamiento administrativo del gobierno federal.

Una auditoría de desempeño [...] es una evaluación del que-hacer público; en la que se miden: la eficacia a través de resultados, con base en indicadores estratégicos y de impacto; la eficiencia, por medio de la fidelidad de la operación del programa, y con apoyo en indicadores de gestión; la economía, se mide por el costo de la política o programa público contra los resultados obtenidos. Además, la auditoría de desempeño comprueba el impacto de los resultados en la población objetivo a través de indicadores de calidad y de satisfacción del ciudadano. Finalmente, analiza el comportamiento de los actores o servidores públicos, tanto de la entidad responsable de poner en práctica el programa o política pública como de los operadores de la misma.³

Similares auditorías y estudios se requieren, como se dijo anteriormente, para el resto de los poderes públicos, órganos constitucionales autónomos y, órdenes de gobierno. Sin embargo, es preciso comenzar por la administración pública federal, porque es la que consume el mayor presupuesto del país y, es la que requiere de atención inmediata, por ser la puerta de entrada de los ciudadanos a la actividad del gobierno y, por lo mismo, la que suele estar más cerca de sus intereses y necesidades.

Es obvio que las competencias constitucionales y legales le corresponden a esta Cámara de Diputados y a la Auditoría

³ Auditoría Superior de la Federación, *Auditoría Especial de Desempeño. Marco Operativo*, Editorial Color, junio de 2007, p. 114.

PROYECTO DE DECRETO

Superior de la Federación. La fracción II del artículo 74 de la Constitución, establece como facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: “Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, en los términos que disponga la ley.” Por su parte, el párrafo segundo de la fracción VI del mismo artículo 74 de la ley fundamental, indica en su parte conducente: [...] En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha entidad sólo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la ley”. Además, la fracción II del artículo 79 de la carta magna, dice en la parte correspondiente, que al entregar el informe del resultado de la revisión de la cuenta pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 20 de febrero del año siguiente al de su presentación, la Auditoría Superior, en dicho informe incluirá las auditorías practicadas [...] y la verificación del desempeño en el cumplimiento de los objetivos de los programas federales [...]. Igualmente, el primer párrafo del artículo 134 de la ley suprema, indica que: “Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que están destinados”.

La Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación señala en su artículo 2o. fracción II que, por auditoría sobre el desempeño, se entiende la verificación en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales mediante la estimación o cálculo de los resultados obtenidos en términos cuantitativos o cualitativos, o ambos. El artículo 12 fracción III de esa Ley federal en sus incisos a) y b) determina que la *fiscalización de la cuenta pública* tiene por objeto verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas, ya sea, a través de la realización de auditorías del desempeño de los programas, verificando la eficiencia, la eficacia y la economía de los mismos y su efecto o la consecuencia en las condiciones sociales, económicas y en su caso, regionales en el país durante el periodo que se evalúe; y, si se cumple-

PROYECTO DE DECRETO

ron las metas de los indicadores aprobados en el Presupuesto y si dicho cumplimiento tiene relación con el Plan nacional de Desarrollo y los programas sectoriales. El artículo 13 fracción II, de la Ley de Fiscalización precisa que las observaciones que, en su caso, emita la Auditoría Superior de la Federación derivado de la fiscalización de la cuenta pública, podrán derivar en recomendaciones, incluyendo las referentes al desempeño.

El artículo 15 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación establece que la Auditoría Superior de la Federación tiene, entre otras, las atribuciones siguientes: [...] IV. Evaluar el cumplimiento final de los objetivos y metas fijados en los programas federales, conforme a los indicadores estratégicos y de gestión establecidos en el Presupuesto de Egresos y tomando en cuenta el Plan Nacional de Desarrollo, los planes sectoriales, los planes regionales, los programas operativos anuales, los programas de las entidades fiscalizadas, entre otros, a efecto de verificar el desempeño de los mismos y, en su caso, el uso de los recursos públicos federales conforme a las disposiciones legales. Lo anterior, con independencia de las atribuciones similares que tengan otras instancias; [...] XIV. Formular recomendaciones al desempeño para mejorar los resultados, la eficacia, eficiencia y economía de las acciones de gobierno, a fin de elevar la calidad del desempeño gubernamental; [...] y, XX. Elaborar estudios e investigaciones relacionadas con las materias de su competencia y publicarlos [...]. Por su parte, el artículo 77 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación menciona en su fracción I, que la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación es el conducto de comunicación entre la Cámara de Diputados y la entidad superior de fiscalización.

II. PROPUESTA

Por lo expuesto y fundado, se propone a esta soberanía, el siguiente:

Primero. Se solicita a la Auditoría Superior de la Federación que en el ámbito de sus competencias, constitucionales y legales y, con pleno respeto a la autonomía técnica y de gestión, realice una auditoría de desempeño al funcionamiento pro-

PROYECTO DE DECRETO

gramático de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Segundo. La Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, será el conducto con esta institución, para que en los términos de los artículos 76 y 77 de la ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, de seguimiento puntual a las auditorías, visitas, inspecciones, trabajos, informes, evaluaciones, observaciones y recomendaciones que sean motivo de esta auditoría.

Tercero. La Auditoría Superior de la Federación formulará las recomendaciones al desempeño en la aplicación e interpretación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para mejorar los resultados, la eficacia, eficiencia y economía de las acciones de gobierno, a fin de elevar la calidad del desempeño gubernamental. En concreto, la auditoría de desempeño que se propone se ocupará:

I. De la *eficacia*, para conocer a través de indicadores estratégicos y de impacto, si con las actuales estructuras orgánicas y organigramas administrativos de las distintas dependencias y entidades, se cumplen a cabalidad las competencias constitucionales y legales de las mismas, además de determinar si se satisfacen los programas gubernamentales, las actividades institucionales y las políticas públicas y, si éstos atienden las necesidades y requerimientos ciudadanos y sociales;

II. De *eficiencia*, para medir, a través de indicadores de gestión, si los recursos humanos, financieros, presupuestales, materiales, de tiempo y técnicos, son racionales y óptimos para alcanzar los fines legales que establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en cada una de las dependencias y entidades;

III. De *economía*, para medir el costo de los recursos aplicados a las actuales estructuras orgánicas y funcionales de la administración pública, y saber si constituyen la mejor alternativa para lograr los objetivos previstos en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;

IV. De *calidad en el servicio*, para determinar si la administración trabaja con transparencia, si existen vías de participa-

PROYECTO DE DECRETO

ción activa de los ciudadanos en la prestación de los servicios públicos, si se satisfacen los requerimientos de los ciudadanos y, si éstos, tienen facilidad de acceso a la administración;

V. De *análisis de la relación ciudadano-usuario*, para conocer qué tanto o cómo representa la administración pública federal los intereses de los ciudadanos y habitantes del país; y,

VI. De *competencia y desempeño de los actores*, para precisar si los servicios públicos han sido bien diseñados y operan adecuadamente.

Cuarto. Los resultados de la auditoría de desempeño al funcionamiento de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se entregarán a más tardar por esta única y extraordinaria vez, el 31 de marzo de 2010, con independencia del informe de resultados sobre la cuenta pública de 2008, que deberá ser entregado por la entidad superior de fiscalización a más tardar el 20 de febrero del próximo año. Para tal efecto, la Auditoría Superior de la Federación, presentará el costo estimado de dicha auditoría de desempeño, que se cubrirá, por lo que respecta a 2009, con una transferencia de la Tesorería de la Cámara de Diputados; y, por lo que respecta a 2010, se contemplará el costo en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación en los rubros correspondientes a la Auditoría Superior de la Federación.

Quinto. Las recomendaciones que arroje la Auditoría de desempeño al funcionamiento programático de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se turnarán a las instancias competentes de la Cámara, pero también a la Comisión de Puntos Constitucionales de este cuerpo Legislativo, para que esta instancia proceda a desahogar las iniciativas de reforma constitucional y legal que correspondan.

1. *Transitorio*

Único. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.