

Quórum 99

Legislativo

OCTUBRE - DICIEMBRE 2009

Participación Política de la Mujer

Angélica Hernández Reyes

Los Principios del Estado de Bienestar Reflejados en la Constitución Mexicana

José de Jesús Ruiz Munilla

Fiscalización Superior. Análisis de Derecho Comparado. Alemania, Francia, Argentina y los Estados Unidos de América

Cecilia Licona Vite

Desarrollo Histórico y Legislativo de la Autonomía de los Pueblos y Comunidades Indígenas de México

Óscar Uribe Benítez



LXI LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS



Quórum Legislativo 99

Derechos Reservados:

Octubre - Diciembre de 2009



La reproducción parcial o total de este libro, sin la autorización previa de la Cámara de Diputados, dará lugar a las sanciones previstas por la ley.

© Enero de 2007

La reproducción parcial o total de este libro, sin la autorización previa de la Cámara de Diputados, dará lugar a las sanciones previstas por la ley.

Coordinación y Revisión Editorial

Pedro Noguérón de la Roquette

Portada y Diseño Interior

Humberto Ayala López

Presidente de la Cámara de Diputados
Dip. Ramírez Acuña Francisco Javier

Junta de Coordinación Política

Presidente

Dip. Rojas Gutiérrez Francisco José

Integrantes

Dip. Vázquez Mota Josefina Eugenia

Dip. Encinas Rodríguez Alejandro de Jesús

Dip. Guerra Abud Juan José

Dip. Vázquez González Pedro

Dip. Tamez Guerra Reyes S.

Dip. Jiménez León Pedro

Dip. Rodríguez Luna Silvia

Secretario General

Dr. Haro Bélchez Guillermo Javier

Secretario de Servicios Parlamentarios

Lic. Suárez Licona Emilio

Secretario de Servicios Administrativos

Y Financieros

Ing. Zamanillo Pérez Ramón

Director General del Centro de Estudios de Derecho e

Investigaciones Parlamentarias

Dr. Trejo Cerda Onosandro
(Hasta el 31 de marzo de 2010)

Lic. Becker Cuéllar César Kuno
(A partir del 1 de abril de 2010)



Comité del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias

Presidente

Dip. Fayad Meneses Omar

Secretarios

Dip. Pérez Domínguez Guadalupe

Dip. Rétiz Gutiérrez Ezequiel

Dip. Castro Cosío Victor Manuel

Integrantes

Dip. Aguilar González José Oscar

Dip. Alvarado Arrollo Fermín Gerardo

Brindis Álvarez María del Rosario

Dip. Del Mazo Morales Gerardo

Dip. Ferreyra Olivares Fernando

Dip. González Ulloa Nancy

Dip. Mendoza Díaz Sonia

Dip. Ochoa Mejía Ma. Terea Rosaura

Dip. Santana Alfaro Arturo

Dip. Saracho Navarro Francisco

Dip. Vázquez González Pedro

El contenido del trabajo de investigación que se publica, así como las impresiones y gráficas utilizadas, son responsabilidad del autor, lo cual no refleja necesariamente el criterio editorial

CONTENIDO

Participación Política de la Mujer Angélica Hernández Reyes	9
Los Principios del Estado de Bienestar Reflejados en la Constitución Mexicana José de Jesús Ruiz Munilla	75
Fiscalización Superior. Análisis de Derecho Comparado. Alemania, Francia, Argentina y los Estados Unidos de América Cecilia Licona Vite	115
Desarrollo histórico y legislativo de la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas de México Óscar Uribe Benítez	241

“PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LA MUJER”
Angélica Hernández Reyes[†]

[†]Licenciada en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, Investigadora “B” del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

SUMARIO. Introducción. I. Antecedentes. A. En el Mundo. B. En México. C. Participación Política de las Mujeres mexicanas en la actualidad. II. Cuotas de género en México. A. Marco Legal. 1. Constitucional. 2. Electoral. 3. 3. El sistema de cuotas al interior de los Partidos Políticos en México. B. Mujeres mexicanas en la política. III. ¿Qué está haciendo falta? Conclusiones. Bibliografía.

Introducción

Si en la actualidad hiciéramos un análisis de la situación de los derechos humanos en nuestro país, seguramente concluiríamos que son reiteradamente vulnerados. El problema no es reciente, toda vez que en nuestro país existen millones¹ de mexicanos en extrema pobreza, la continua marginación en la que viven, entre ellos los pueblos indígenas, ya forma parte de nuestro proceso histórico, desafortunadamente.

Ante este panorama, obviamente el sector más afectado es el de las mujeres, que en nuestro país constituimos más de la mitad de la población total (50.8%).² Históricamente, las mujeres mexicanas hemos aguantado recurrentes crisis económicas, sorteando toda clase de abusos y discriminaciones, a los que la sociedad en general ya está acostumbrada, desgraciadamente, toda vez que ni las autoridades competentes, ni los medios de comunicación (aunque cada vez menos), ni la opinión pública, actúan en consecuencia haciendo lo que a cada uno corresponde, por lo que afirmamos el deterioro de los derechos humanos en México.

A pesar de que desde el siglo pasado, las leyes han ido reconociendo con el paso del tiempo, los derechos humanos inherentes a la persona humana, así como la obligación del Estado de hacerlos respetar y fomentar la vigencia de ellos, a través de la firma de instrumentos internacionales en los que México ha sido parte, la vigencia de los derechos humanos sigue siendo amenazada por la violencia política y por las crisis

¹ El dato de millones de mexicanos en extrema pobreza varía según quien haga el reporte, para SEDESOL son 13 y para la Asociación Mexicana del Banco de Alimentos 40.

² Estadísticas a propósito del Día Mundial de la Población, Datos Nacionales, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI, p. 1, México, 11 de Julio de 2008, [Documento en línea], [México, citado el 9 de Enero de 2009], formato word, disponible en línea:

<http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/contenidos/estadisticas/2008/poblacion0.doc>

económicas, así como por la discriminación, desigualdad y maltrato que afecta especialmente a las mujeres.

La legislación ha tratado de *compensar* la situación desventajosa en la que nos encontramos las mexicanas, a través de algunos paliativos que encontramos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como: el derecho a la salud; a la libertad sexual y reproductiva; a la educación; a la información; a la participación política; a un medio ambiente sano; al desarrollo a través de la planeación democrática; al trabajo; a una vida libre de violencia; a la igualdad de género, entre otros; sin embargo, en relación con este último, la realidad en nuestro país se aparta mucho del marco legal que establece la igualdad entre hombres y mujeres, tanto en la legislación nacional como en instrumentos internacionales.

Uno de los factores determinantes para que no exista dicha igualdad social, es precisamente la débil participación política de las mujeres, ya que al no acceder a puestos de poder y dirección, no pueden influir en la toma de decisiones tanto en los espacios públicos como privados, lo que se refleja en todos los ámbitos de la vida de las mujeres y de las propias instituciones sociales.

Esta desigual participación femenina es realmente abrumadora y tiene efectos directos sobre las oportunidades que las mujeres pudieran tener en otros ámbitos de la sociedad, lo que a su vez hace que se generen y reproduzcan más condiciones de exclusión y marginación, creándose un círculo vicioso que parece no tener fin.

La situación en nuestro país no es de causar extrañeza, en virtud de que el reconocimiento jurídico del derecho al voto para las mujeres, tiene tan sólo cincuenta y cinco años, el cual constituyó el primer paso para el ejercicio de la participación política; toda vez que se requiere tomar acciones para que se eliminen de la sociedad criterios discriminatorios entre hombres y mujeres, que generan desigualdad, y que existen en todos los ámbitos de la vida de una mujer, ya sea dentro del ámbito público (en sus centros de trabajo), en donde todavía se les relega o se les paga un salario inferior al de los hombres, sólo por el hecho de ser mujeres; o en el privado, (dentro del seno familiar), con la inequitativa distribución de las tareas domésticas, cuidado de hijos o personas que dependan de ellas, lo cual limita gravemente su participación en espacios políticos. Por lo que es apremiante que las mujeres seamos escuchadas y que se incorporen dentro de las políticas de Estado propuestas, con el fin de abrir espacios de poder y

decisión, tomando como premisa la democracia paritaria y poder avanzar realmente hacia la igualdad social.

Esta participación política no sólo favorece a las mujeres, sino también al sistema democrático, pues no se puede hablar de un Estado democrático, en donde las demandas de más del cincuenta por ciento de la población no son escuchadas o representadas en las estructuras del poder. Las legisladoras son las que representan una participación política más palpable, precisamente por la influencia que pueden generar al interior del Poder Legislativo, al plasmar en una iniciativa de ley, demandas de sus congéneres; sin embargo, la participación política no se circunscribe a las legisladoras, habemos otras mujeres que participamos en los comités vecinales, en las fábricas, en los movimientos sociales, al seno de los partidos políticos, en los sindicatos, en asociaciones civiles, en las calles, así como aquellas que trabajan dentro del Poder Ejecutivo y Judicial.

Es por ello, que debido a la importancia del tema, este trabajo pretende analizar cómo ha sido la participación política de las mexicanas, para tal efecto, revisamos un poco la historia (tanto en México, como en el mundo), tratamos de retratar el contexto actual, por lo que no podemos pasar por alto el tema de las cuotas de género y la situación dentro de los partidos políticos; finalmente, quisimos hacer un poco de perspectiva, pretendiendo vislumbrar el futuro de las mujeres sobre el tema que nos ocupa, el cual debiera ser muy fructífero, si todas ejerciéramos este derecho que ha sido clasificado como derecho fundamental y reconocido en diversos instrumentos internacionales ratificados por nuestro país.

Finalmente, quiero recalcar que debemos estar conscientes de que en efecto, la situación de la mujer tiene muchos puntos en común con los grupos vulnerables o con los más desprotegidos; sin embargo, existe una gran diferencia de la cual los hombres deberían ser conscientes: *no representamos a un sector que se le pueda relegar, como se hace con algunas minorías (indígenas, discapacitados, niños, adultos mayores, etc.), toda vez que representamos a la mitad del género humano.*

I. Antecedentes.

A. En el mundo.

Varios autores coinciden en el sentido de que los antecedentes de la participación política de las mujeres a nivel mundial, se inicia con el

movimiento feminista, el cual tiene gran auge en Estados Unidos, Inglaterra y dentro de la clase obrera, momentos que repasaremos enseguida:

Sus inicios se remontan a la Revolución Francesa (1789-1799), momento en el cual el principal planteamiento era la consecución de la igualdad jurídica, de las libertades y derechos políticos, por lo que pronto surgió la gran contradicción que marcó la lucha de las mujeres, ya que se referían a los *hombres* no al conjunto de los seres humanos, es decir, en sus peticiones no contemplaban a las mujeres. En razón de ello, las mujeres se movilizan de diversas maneras para exigir de los revolucionarios, igualdad de trato (abren clubes, publican revistas, difunden panfletos y organizan mítines); la intención era sensibilizar tanto a las clases ilustradas como a las bases campesinas y obreras, sobre el trato injusto y la exclusión social hacia las mujeres, cuando lo que el pensamiento revolucionario proclamaba libertad e igualdad. La respuesta no fue satisfactoria, sus demandas fueron ridiculizadas y destruidas, sus mítines prohibidos, sus clubes cerrados, y algunas de las líderes fueron encarceladas³.

Condorcet, ideólogo francés, pugnó por los derechos de la mujer, quien en su obra bosquejo de una tabla histórica de los progresos del espíritu humano, reclamó el reconocimiento del papel social de la mujer, a quien comparaba respecto de su condición social a la de los esclavos. Al llegar el triunfo de la revolución surgió una contradicción evidente, pues a las mujeres se les negaban los derechos políticos, lo que en realidad significaba negar su libertad y su igualdad respecto al resto de los individuos, sin tomar en cuenta que constituían la mitad de la población.

A partir de aquel momento (S. XIX), en Europa Occidental y Norteamérica se inició un movimiento, el feminismo, que luchó por la igualdad de la mujer y su liberación. Durante este período, el principal objetivo de las mujeres fue la obtención del derecho de voto. Nacía así el movimiento que históricamente se le conoce como *sufragista*.

En los países más desarrollados, iniciada la década de 1870, se gestan varios cambios políticos, económicos y sociales, que ha sido denominado *Segunda Revolución Industrial*, la cual provocó un acelerado desarrollo del movimiento feminista. En Gran Bretaña, por ejemplo, a principios del siglo XX el 70.8% de las mujeres solteras (entre 20 y 45 años), tenían un trabajo remunerado, por lo que cada vez más, había menos mujeres que su proyecto de vida fuera atender el hogar y a los hijos.

³ Olympe de Gouges autora de la *Declaración de Derechos de la Mujer y la Ciudadanía*, terminó sus días en la guillotina el 3 de noviembre de 1793.

Otro elemento importante para que las mujeres se desarrollaran cada vez más, fue su incorporación al trabajo durante la Primera Guerra Mundial (1914-1918), con la que se sustituye a los hombres que se habían ido a la guerra, lo que las hizo conscientes del papel social que representaban, alentándolas a demandar el derecho al voto.

Los principales objetivos del movimiento feminista siguieron siendo los mismos: el derecho de voto; la mejora de la educación; la capacitación profesional; la apertura de nuevos horizontes laborales; la equiparación de sexos en la familia, como medio de evitar la subordinación de la mujer y la doble moral sexual.

A pesar de la lucha femenina que se estaba dando por la reivindicación del derecho al voto, surge una terrible oposición a la que tuvieron que hacer frente los sufragistas, movimiento que se denominó *anti-sufragista*, el cuál estaba conformado no sólo por hombres, sino también por mujeres; sus argumentos eran básicamente la discriminación hacia la mujer, las arraigadas tradiciones que señalaban cuál era el terreno masculino y el terreno femenino, consideraban que si se autorizaba el acceso de las mujeres al espacio público, podía constituir un peligro al orden social establecido.

Hubo grandes protestas, entre ellas, está la de los estudiantes de medicina del Hospital de Middlesex (Londres) en 1861, por la posible presencia de una mujer en sus aulas de clases.⁴ En noviembre de 1908, se fundó en Londres la Liga Nacional de Mujeres Anti-Sufragio (Women's National Anti-Suffrage League), su primera presidenta fue la popular novelista, Mary Ward; debemos señalar que no fue la única liga anti-sufragismo, también estaba la conformada por Lady Musgrave, presidenta de la sección de East Grinstead, quien llevó a cabo un mitin en 1911. Estas ligas consideraban que si se le concedía el voto a la mujer, se ponía en riesgo la institución familiar y la capacidad de la mujer como reproductora del sistema social.

⁴ Presentaron un escrito que señalaba: *Nosotros, los estudiantes abajo firmantes, consideramos que los resultados de la mezcla de sexos en la misma clase pueden ser bastante desagradables.*

Es muy probable que los profesores se sientan cohibidos ante la presencia de mujeres, y no puedan referirse a ciertos hechos necesarios de forma explícita y clara. La presencia de mujeres jóvenes como espectadores de la sala de operaciones es una ofensa a nuestros instintos y sentimientos naturales, y está destinada a destruir esos sentimientos de respeto y admiración que todo hombre en su sano juicio siente hacia el otro sexo. Esos sentimientos son un signo de la civilización y del refinamiento.

El movimiento obrero: Debemos comentar que el movimiento feminista, estaba dirigido por mujeres burguesas; en tal sentido, sus ideas no lograron penetrar ampliamente en la clase obrera, por lo que no consiguen movilizarlas. Los mismos ideólogos del primer movimiento obrero (S. XIX), tenían posturas contradictorias en relación a la igualdad de derechos de la mujer.⁵ A pesar de ello, Flora Tristán (1803-1844), se constituye como la gran pionera del feminismo socialista, así como la alemana Clara Zetkin (1857-1933), creadora del Día Internacional de la Mujer y propulsora del feminismo en la Segunda Internacional o Internacional Socialista.

Adicionalmente, Karl Marx (1818-1883), Friedrich Engels (1820-1895) y August Bebel (1840-1913), sientan las bases de lo que se conoce como el pensamiento socialista sobre la *cuestión de la mujer*; tanto para Marx como para Engels, la emancipación de la mujer sólo sería posible tras una revolución socialista que acabara con el capitalismo y, en consecuencia, la lucha de las mujeres debía subordinarse, o ir unida a la lucha de clases, consideraron que la igualdad política entre los sexos era una condición necesaria para la plena emancipación de la sociedad y que la base fundamental de la emancipación femenina era su independencia económica frente al hombre.

Inglaterra: En este país, el feminismo surge con Mary Wollstonecraft (1759-1797), quien escribió *La Vindicación de los Derechos de la Mujer* (1792), señalando que los hombres ejercían una verdadera tiranía absolutista sobre las mujeres en el ámbito de la familia y la casa, y que la clave para superar la subordinación femenina y alcanzar la igualdad con los hombres, era el acceso a la educación y su independencia económica. No le dio importancia a las reivindicaciones políticas y no hizo referencia al sufragio femenino.

Otro pensador liberal británico, fue John Stuart Mill (1806-1873), quien con su mujer publicó *El Sometimiento de la Mujer* (1869); en él pugnaba por el voto para la mujer como la solución a la discriminación, indicó que sólo así las mujeres superarían su *sometimiento*, alcanzarían su emancipación y obtendrían el pleno ejercicio de sus capacidades. Su libro

⁵ Pierre-Joseph Proudhon (1809-1864) afirmaba que la igualdad de la mujer significaría “el fin de la institución del matrimonio, la muerte del amor y la ruina de la raza humana”. Proudhon advirtió que: “no hay otra alternativa para las mujeres que la de ser amas de casa o prostitutas”.

tuvo un enorme impacto, lo que lo convirtió en un elemento clave de internacionalización del movimiento sufragista; fue editado en los Estados Unidos de Norteamérica, Australia, Nueva Zelanda, Francia, Alemania, Austria, Suecia, Dinamarca, Italia y Polonia, suscitando el interés y la reflexión de muchas mujeres de las clases más cultas. Presentó al Parlamento inglés (1866) una demanda a favor del voto femenino; su rechazo provocó que en 1867 naciera el primer grupo sufragista británico: National Society for Woman's Suffrage (Asociación Nacional para el Sufragio de la Mujer), encabezado por Lydia Becker.

El sufragismo en este país, tuvo dos corrientes: la moderada y la radical. La moderada, encabezada por Millicent Garret Fawcett, agrupándose en la Unión Nacional de Sociedades de Sufragio Femenino (National Union of Women's Suffrage Societies). En 1914, contó con más de cien mil miembros y su labor fue la propaganda política, convocando a mítines y campañas de persuasión.

Estados Unidos de Norteamérica: En esta nación, el feminismo se consolida a través de la religión mediante los movimientos protestantes, que pedían la regeneración moral de la sociedad y al abolicionismo.⁶ La participación de la mujer en movimientos humanitarios por la abolición de la esclavitud, hizo que tomaran conciencia; prontamente relacionaron que la situación de los esclavos era muy parecida a la de las mujeres, ya que ni los esclavos, ni ellas, contaban con derechos civiles. Las condiciones sociales y culturales en E.U.A., fueron favorables para que se extendiera el movimiento femenino. La Declaración de Seneca Falls, fue el primer documento colectivo del feminismo norteamericano, aprobada el 19 de julio de 1848, en una capilla metodista neoyorkina.⁷

Posteriormente, el movimiento feminista sufre una desilusión, tras la guerra de Secesión (1861-1865), ya que la enmienda XIV de la Constitución otorgaba el derecho de voto a los esclavos negros liberados, negándole a la mujer dicho derecho. La reacción fue inmediata Elisabeth Cady Stanton (1815-1902) y Susan B. Anthony (1820-1906) crearon la Asociación Nacional por el Sufragio de la Mujer (National Woman Suffrage Association), primera asociación del feminismo radical americano, iniciado

⁶ Las prácticas religiosas protestantes favorecieron el acceso de las mujeres a niveles básicos de alfabetización, toda vez que estudiaban y analizaban diversas lecturas, provocando prácticamente erradicar el analfabetismo femenino a principios del siglo XIX.

⁷ Esta declaración expresa por primera vez en la historia de la humanidad una filosofía feminista, la cual denunciaba las vejaciones que a lo largo de los años, había sufrido la mujer.

con ello, una activa campaña por la obtención del sufragio femenino. Finalmente, el voto femenino fue aprobado mediante consultas populares en diversos estados.⁸ En 1920, se aprueba la XIX Enmienda a la Constitución,⁹ que otorgaba el derecho de voto a las mujeres.

Al concluir la Segunda Guerra Mundial, las diversas sociedades occidentales habían sufrido una transformación cultural, económica y política, lo cual afecta profundamente al feminismo, que había pasado por una etapa de relativo inmovilismo, surge con gran influencia en 1970 el Movimiento de Liberación de la Mujer (WL), el cual:

... aunque se convierte en crisol de los planteamientos feministas que lo precedieron, este movimiento, que involucró a miles de mujeres en todo el mundo occidental, se desarrolló sin recuperar conscientemente su historia; percibiéndose con frecuencia sus protagonistas como pioneras de un discurso emancipado y contestatario sobre las mujeres. Si bien esta ignorancia de la propia historia impone límites a la construcción de una conciencia feminista, e induce a una definición sesgada del WL, no puede negarse que esta nueva manifestación del feminismo tuvo características peculiares. Básicamente debemos mencionar el hecho de que se desarrolló como un movimiento contracultural que pretendía incluir sobre los patrones ideológicos y valorativos que reproducen la condición subordinada de las mujeres; en particular, se enfocan baterías contra diversas formas del discurso social, como el sexismo en el lenguaje, la imagen cosificada de las mujeres que se reproduce en los medios de comunicación, los patrones de conducta prescritos para hombres y mujeres, etcétera.¹⁰

⁸ Wyoming (1869), Utah (1870), Colorado (1893), Idaho (1896), Washington (1910), California (1911), Oregón, Arizona y Kansas (1912) y Nevada y Montana (1914). En 1917 fue elegida en Montana la primera congresista de los E.U.A. Jeanette Rankin. En 1919, el presidente Wilson (demócrata) anuncia su apoyo al sufragio femenino.

⁹ La Enmienda a la Constitución, declaraba: "El derecho de los ciudadanos de Estados Unidos al voto no será negado ni limitado por los Estados Unidos o por cualquier estado por razón del sexo".

¹⁰ SERRET, Estela, *El Feminismo Mexicano de cara al Siglo XXI*, El Cotidiano, marzo-abril, año/vol. 6, número 100, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, versión impresa, México, 2000, p. 44.

Es así que el movimiento feminista logra introducirse a lo largo y ancho del mundo; a partir de este momento, diversos países otorgan a la mujer el derecho al voto, tal como lo veremos a continuación:

Año de reconocimiento del voto de las mujeres en el mundo

Año	País
1893	Nueva Zelanda
1901	Australia
1906	Finlandia
1913	Noruega
1915	Dinamarca
1918	Alemania
1918	Austria
1918	Canadá *
1918	Países Bajos
1918	Polonia
1918	Reino Unido **
1918	Rusia
1919	Bélgica
1920	Eslovaquia
1920	Estados Unidos
1920	República Checa
1921	Suecia
1929	Ecuador
1931	España
1932	Brasil
1932	Uruguay
1934	Cuba
1939	El Salvador (limitado)
1942	República Dominicana
1944	Jamaica
1945	Francia
1945	Guatemala (limitado)
1945	Italia
1945	Panamá
1946	Trinidad y Tobago

Año	País
1947	Argentina
1947	Venezuela
1948	Suriname
1949	Chile
1949	Costa Rica
1950	Barbados
1950	Haití
1951	Antigua y Barbuda
1951	Dominica
1951	Granada
1951	San Vicente y las Granadines
1951	Santa Lucía
1952	Bolivia
1952	Grecia
1952	San Kitts y Nevis
1953	Guyana
1953	México
1955	Honduras
1955	Nicaragua
1955	Perú
1957	Colombia
1961	Paraguay
1962	Bahamas
1964	Belice
1974	Suiza
2005	Kuwait

Notas: * Excepto en la Provincia de Quebec donde se concedió el derecho al voto a la mujer en el año 1952.

** En 1918, una nueva ley electoral permitió que las británicas de más de 30 años obtuvieran el derecho al voto. Diez años después, en 1928, una nueva ley, la "Equal Franchise Act" hizo que por fin, todas las mujeres mayores de edad alcanzaran el anhelado derecho al sufragio.

Fuente: INMUJERES. Consultado en:

http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100698.pdf (21 de septiembre 2007).

B. En México.

En nuestro país, el movimiento feminista tiene sus particularidades, las cuales revisaremos a continuación. Según el texto de Anna Macías *Contra Viento y Marea*,¹¹ el movimiento feminista surge en el siglo XVII con Sor Juana Inés de la Cruz, quien a partir de sus poesías criticó a la sociedad de la época, su principal demanda era que a la mujer se le concediese la oportunidad de estudiar; desde aquel momento, se inicia la búsqueda por encontrar un lugar para las mujeres mexicanas.

En esta obra, se comenta que durante muchos años la sociedad mexicana no permitió que las mujeres participaran en las esferas públicas, por lo que no es de extrañar que en la época del virreinato la disparidad entre sexos fuera muy grande, se encontraban resguardadas, ya fuera en su casa o en los conventos. La mujer de aquella época estaba subordinada, eran víctimas que procuraron mantenerse ocupadas en las tareas del hogar, realizando funciones *propias* de su sexo o tal como se señaló, en conventos.

Posteriormente en el siglo XIX, destacan dos grandes mujeres, doña Josefa Ortiz de Domínguez y Leona Vicario, quienes apoyaban el movimiento de Independencia mediante información y apoyo a los insurgentes. Una vez concluido dicho movimiento, se inició la discusión acerca de la educación, en particular, si se le debía proporcionar a las mujeres, obviamente el sector conservador se opuso; por otro lado, los liberales consideraban que debían estudiar humanidades, alguna ciencia o *materias propias de su sexo*, argumentándose que en su papel de madres, debían educar a los nuevos ciudadanos mexicanos. Esta oposición obedeció a la evidente desigualdad entre ambos sexos, pues parecía increíble que a finales del siglo XIX, existieran textos como el Código Civil de 1884, en el que la soltera menor de 30 años estaba sujeta a la autoridad paterna y materna, y la mujer casada, a la sumisión y obediencia del marido: *La patria potestad estaba totalmente confiada al esposo, por lo que la mujer, tanto para disponer de sus propios bienes, como para trabajar fuera de la casa, comparecer en asuntos judiciales, y en general para adquirir cualquier obligación, requería de la autorización escrita de aquél.*¹²

¹¹ MACÍAS, Anna, *Contra Viento y Marea, El movimiento feminista en México hasta 1940*, PUEG-UNAM, México, 2002, p. 18.

¹² GONZÁLEZ SALAZAR, Gloria, *Situación jurídica de la mujer en México*, Apéndice I, en Martínez de Navarrete Ifigenia, *La mujer y los Derechos Sociales*, Edit. Oasis, México, 1969, p. 110-111.

Es por ello que las mujeres en nuestro país, comenzaron a ocupar puestos de la alta jerarquía dentro de la estructura gubernamental, hasta la segunda mitad del siglo XX. A partir de ese momento, se da una participación creciente que indica mayor incidencia en la toma de decisiones y, en consecuencia, mayores índices de poder e influencia de las mujeres en la sociedad.

En 1901, Juana Belén Gutiérrez de Mendoza funda en Guanajuato un periódico opositor al régimen de Porfirio Díaz *Vésper*, en él defiende a los mineros, ataca al clero y critica la situación política en México. En 1908, Dolores Correa Zapata y Columba Rivera fundaron la Revista *Mujer Mexicana*, en la que buscaban que las mujeres fueran más participativas en todos los ámbitos sociales y que hubiera una misma moral para ambos sexos. Hasta este momento, el movimiento feminista era impulsado por mujeres educadas que demandaban educación para las mujeres, así como oportunidades de trabajo, salarios y reformas al Código Civil de 1884.

Durante el periodo de la Revolución Mexicana, las mujeres tuvieron una participación importante por medio de las *Adelitas*, quienes acompañaban a los hombres que estaban en la batalla, preparaban los alimentos, cuidaban a los hijos y curaban a los heridos, compraban armas o llevaban información a los frentes, con cartas que traían escondidas, por lo que se considera que su participación fue crucial en esta época; sin embargo, concluido el movimiento revolucionario, no hubo cambios significativos que mejoraran las condiciones de vida de las mujeres. Es hasta 1927 que se reforma el Código Civil, influenciado principalmente por el feminismo yucateco.

El feminismo en Yucatán tuvo un gran impulso, esto se debió a que la sociedad yucateca era muy educada, además de que el gobernador Salvador Alvarado (1915), que había sido designado por Carranza, llegó con ideas reformistas que encontraron eco en la sociedad. Alvarado luchó por la emancipación de las mujeres, por lo que dio todo su apoyo para la organización del Primer Congreso Feminista que se realizaba en México y el segundo en Latinoamérica; se celebró en enero de 1916 y contó con la presencia de 620 delegadas. En el congreso, se discutió a favor de una moral sexual única, educación para las mujeres, la necesidad de lograr equilibrio entre los sexos y las reformas al Código Civil de 1884.

Para 1922, Felipe Carrillo Puerto rinde protesta como gobernador de esa Entidad, y continúa con algunos programas del ex-gobernador

Alvarado, él habla del amor libre y de la resistencia femenina e impulsa la ley de divorcio; sin embargo, dicha ley no cambiaba las condiciones de las mujeres yucatecas, ya que la doble moral sexual continuaba igual, pues veía con indulgencia el adulterio masculino y no así el femenino, sólo por mencionar un ejemplo.

A nivel nacional, el movimiento feminista tuvo un gran avance en la década de los treinta, con el gobierno del general Lázaro Cárdenas, quien permitió la organización de diversos frentes feministas, entre los que destacó el Frente Único Pro-Derechos de la Mujer (FUPDM).¹³ Dicho Frente, buscó mejorar las condiciones de vida de las mexicanas, a través de la defensa de sus derechos civiles, por lo que uno de sus principales postulados, fue precisamente, que se les concediera el voto y, mediante él, la oportunidad de decidir sobre la forma de gobierno más conveniente para nuestro país.

Debido a todo el apoyo que dio el Presidente Cárdenas al movimiento feminista y la cercanía de las dirigentes del Frente, todo hacía creer que durante su gobierno se les concedería el voto. La iniciativa fue enviada al Congreso, lo que generó que diversas organizaciones feministas de México y del extranjero enviaran felicitaciones y agradecimientos al presidente Cárdenas; sin embargo, la política de la época, advirtió que las mujeres no estaban listas para poder elegir a sus gobernantes,¹⁴ por lo que la aprobación del voto femenino tuvo que esperar hasta los años cincuenta. A pesar de ello, el movimiento feminista seguía avanzando; en 1946, se reestructura el partido oficial y como consecuencia, se incrementan las cuotas de participación femenina dentro de sus órganos directivos.

El 12 de febrero de 1947, se adiciona el artículo 115 constitucional, quedando redactado en los siguientes términos: “En las elecciones municipales participarán las mujeres en igualdad de condición que los varones, con el derecho de votar y ser votados”. En razón de esta reforma, en algunos municipios de varios Estados otorgan el voto a las mujeres a

¹³ El FUPDM se funda en 1935, por importantes luchadoras sociales, miembros del Partido Nacional Revolucionario, del Partido Comunista y de la Iglesia Católica, a pesar de la divergencia de sus creencias y tendencias políticas.

¹⁴ Anna Macías explica que en realidad existía el temor de que el voto femenino no apoyara a los candidatos del partido oficial. Sin embargo, el movimiento feminista había ya tenido algunos avances, pues en julio de 1923, el gobernador de San Luis Potosí, concedió a las potosinas el derecho a votar y ser votadas en las elecciones municipales. En relación a este dato hay contradicción, pues Ana Lau Javien en su libro “La nueva ola del feminismo”, afirma que desde 1916 en los Estados de Chiapas, Yucatán y Tabasco, se había otorgado a la mujer igualdad jurídica para votar y ser elegidas en puestos públicos de elección popular.

nivel municipal, entre ellos el gobierno de Miguel Alemán, iniciando así la participación femenina en cargos importantes a nivel municipal.

Finalmente, el 17 de octubre de 1953 por iniciativa de Adolfo Ruiz Cortines, se reforma el artículo 34 de la Constitución, en el que se estableció: “Son ciudadanos de la República los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos: haber cumplido 18 años, siendo casados, o 21 si no lo son, y tener un modo honesto de vivir”.

A pesar de las reformas que se realizaron, en las que se le otorga por primera vez a la mujer plenos derechos políticos, muchas otras normas culturales o de otra índole continuaban identificando la actividad política como exclusiva de hombres. El otorgamiento de la ciudadanía a la mujer, en realidad fue el reconocimiento de los derechos civiles y políticos del cincuenta por ciento de la población adulta, que había estado olvidada, excluida y discriminada por años; por lo que este hecho, significó un gran paso en el proceso de democratizador. El derecho al voto femenino, formó parte de la racionalización de la vida social, generando modificaciones de carácter legal que buscaban la igualdad jurídica entre ambos géneros.

A partir de este momento, las mujeres han participado de manera más activa en la vida pública del país, como ya mencionamos, en los comités vecinales, en las fábricas, en los movimientos sociales, al seno de los partidos políticos, en los sindicatos, en asociaciones civiles, en las calles, en convenciones internacionales, pero principalmente ejerciendo su voto en los diversos procesos electorales.

C. Participación Política de las Mujeres mexicanas en la actualidad.

Este apartado lo iniciaremos mencionando que la participación política, ha sido definida como:

... la actividad voluntaria e intencionada de un individuo en asuntos políticos para tratar de influir en los mismos. Puede incluir una gran variedad de conductas, como atender a la información política, votar en las elecciones, ser miembro de un partido político, aportar fondos a causas políticas, realizar tareas de campaña, intervenir en algún movimiento social o formar parte de algún grupo de presión; desempeñar algún cargo político, o tomar parte en análisis y discusiones ya sea en

el hogar o en el trabajo; asistir a manifestaciones y mítines o ser parte de motines, plantones, marchas, huelgas de hambre, etc. Es importante porque quienes no participan es probable que disfruten de menos poder. En el siglo de oro de la Antigua Grecia, la palabra idiotas (idiotas), significaba el desprecio para los que no participaban en los asuntos públicos, los que desertaban del deber de participar en la democracia griega, ya que al no participar en el desarrollo de las instituciones y las leyes de la Polis, era una especie de defunción social. En contraste Platón llamaba con demosienein a quienes participaban plenamente en los asuntos del demos, del pueblo.¹⁵

Otra definición, indica que la participación política es toda actividad de los ciudadanos, dirigida a intervenir en la designación de los gobernantes y/o a influir en los mismos con respecto a una política estatal. Por ello, la participación política se asocia con los momentos de expansión de la idea de soberanía popular que terminarán expresándose bajo formas de movilización muy diferentes. Estas formas van desde el sufragio individual a los grandes procesos de acción colectiva, desde modelos denominados convencionales a otros no convencionales. Se trata de un elemento esencial en los sistemas democráticos (Uriarte, 2002).

Del contenido de estas definiciones, podemos decir, que la participación política permite a los individuos formar parte de manera directa e indirecta, en el proceso de toma de decisiones e intervenir en todos los aspectos que le afecten y conciernan. Por ello, es fundamental que las mujeres nos encontremos representadas ante los órganos de gobierno, con la finalidad de que sean escuchados nuestros puntos de vista y se implementen políticas públicas que nos benefician; sin la participación de las mujeres, el régimen político no se puede autodenominar democrático, por lo que sólo en un sistema de gobierno democrático las mujeres pueden participar de forma activa.

Por lo que podemos advertir, que la participación política no sólo abarca cuestiones electorales o diversos ámbitos de la política gubernamental, o las funciones relativas a los puestos de decisión, aun cuando éstos sean trascendentales, sino que se trata también, de las

¹⁵ Diccionario en Ciencia Política, *Ciudad Política-Ciencia Política*, voz: Participación Política, [Documento en línea], [México, citado el 18 de Enero de 2009], formato word, disponible en línea: <http://www.ciudadpolitica.com/modules/wordbook/entry.php?entryID=27>

acciones que reflejan la influencia y capacidad vinculada con el poder y con las actividades que se realizan en los diversos ámbitos sociales: en los comités vecinales, en las fábricas, en los movimientos sociales, en los sindicatos, en asociaciones civiles, en las calles, etc.

En México, en las últimas décadas, han surgido lideresas que han demostrado tener la misma capacidad que los hombres, que han incursionado en los espacios de poder y la toma de decisiones, enriqueciendo con ello la dinámica de grupos sociales y políticos; sin embargo, a pesar del incremento de las mujeres en los cargos de elección popular, en los mandos medios y en los cargos directivos de los sectores público y privado, la participación femenina aún es limitada, si se compara con otras actividades remuneradas. El problema principal sigue siendo la discriminación hacia la mujer, porque todavía se nos sigue considerando poco capaces para desempeñar esos cargos, por lo que generalmente, se nos dan responsabilidades de carácter administrativo, en niveles medios de dirección u organización, y se nos liga a actividades de tipo social y asistencial (cultura, educación, sanidad, acción social, juventud y mujeres), pero casi nunca en cargos de dirección o decisión.

Al seno de los partidos políticos, la situación no es mucho mejor, las mujeres ocupan un papel muy activo dentro de las campañas políticas y como activistas sociales, pero pocas veces se les brinda la oportunidad de acceder en las mismas cifras a cargos de verdadero poder o toma de decisiones. De manera adicional, el problema se agrava, debido a que las mujeres que llegan a introducirse en la esfera política, no necesariamente se interesan por los temas de discriminación hacia las mujeres y por lo tanto, no les interesa incluir el tema de género en su agenda: porque el cuerpo de mujer no garantiza pensamiento de mujer, o lo que es lo mismo, sexo femenino no significa conciencia de género. Y es que se precisa afirmar un proyecto al mismo tiempo que se afirma su sexo (Bochetti, 1991).

Otro factor, que varias autoras señalan como determinante, para que no exista un alto porcentaje de participación política de las mujeres mexicanas, es el alto desgaste de energías que todo esto representa, pues se tienen que esforzar para conservar su posición en el ámbito doméstico y, al mismo tiempo, demostrar su capacidad intelectual en el ámbito político; de ahí que consideramos que es necesario un cambio estructural en los patrones de vida y de los roles aprendidos, siendo prioritario que los hombres compartan de manera igualitaria las tareas domésticas y se involucren más en la educación de los hijos. Esta demanda ha sido

proclamada por las mujeres durante ya varios años; sin embargo, el cambio no se ha dado y al parecer la situación no es exclusiva de México, pues mujeres de todas las latitudes del mundo claman lo mismo, y mientras esto no suceda, las mujeres no podremos tener una participación política más activa.

Por otro lado, en el caso de las mujeres indígenas, su escasa participación política obedece al analfabetismo, monolingüismo, el machismo, la discriminación que sufren por ser mujeres indígenas, así como las excesivas cargas de trabajo doméstico, productivo y comunitario, por lo que hace falta brindarles capacitación y promover su participación en cargos públicos y en los Consejos de Planeación Municipal de sus comunidades.¹⁶

No obstante de todas las vicisitudes que existen, la necesidad de que la mujer participe activamente dentro de la política, ha sido demandada desde épocas remotas, como ya se vio dentro del apartado histórico y los argumentos han sido:

- ✓ Las mujeres constituimos la mitad de la población, y por ello, tenemos derecho a estar representadas en la misma proporción. El reconocimiento como ciudadanas debe ser visible en los diferentes niveles de la vida política, pues en una verdadera democracia no se excluye a nadie.
- ✓ La subrepresentación de las mujeres puede poner en riesgo la legitimidad del sistema democrático, debido a la distancia que existe entre los representantes del electorado y el electorado.
- ✓ La participación política comprende defender los intereses de todos los grupos sociales. Existe la necesidad de representar de manera igualitaria a hombres y mujeres, debido a que los roles sociales de cada uno son diferentes, por lo que cada género tiene diferentes necesidades y demandas. Las necesidades de las mujeres no están representadas de manera adecuada y equitativa en los sistemas políticos, debido a la subrepresentatividad de las mujeres en los puestos de alto nivel.

¹⁶ Informe de Ejecución de la Plataforma de Acción, Pekín+5, *Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer*, México, mayo, 2000, p. 5.

✓ Las mujeres que acceden al poder pueden reducir la brecha entre el mundo privado y el político, al politizar los asuntos privados o domésticos, modificando el enfoque político actual.

✓ La exclusión de las mujeres de las posiciones de poder y de los órganos electos, empobrece la vida privada y estorba al desarrollo de una sociedad justa, pues somos más de la mitad de la población mundial y poseemos la visión de una sociedad ideal, igual que los hombres.

A continuación presentamos de manera gráfica, el índice de participación política de las mujeres mexicanas en Latinoamérica y dentro de los tres poderes de gobierno.¹⁷ La información la obtuvimos de la investigación *Del dicho al hecho. Manual de buenas prácticas para la participación de mujeres en los partidos políticos latinoamericanos*, publicada por IDEA en mayo de 2008,¹⁸ en la cual se analizó comparativamente el comportamiento de 18 países latinoamericanos,¹⁹ entre ellos México, en relación al número de mujeres trabajando en sus gobiernos, en la que se observa:

GRÁFICA	RESULTADOS
Mujeres en gabinetes ministeriales a noviembre de 2007 (Gráfico 1)	México tiene el 20% de mujeres trabajando en el gabinete. El porcentaje más bajo lo obtuvo Paraguay (10%) y el más alto lo obtuvo Costa Rica (37.5).
Mujeres en congresos unicamerales o cámaras bajas al	México tiene 22.6% de mujeres trabajando en la Cámara baja. El

¹⁷ Haciendo hincapié, en el sentido de que no sólo son estas mujeres las que tienen una participación activa dentro de la política de nuestro país, existimos muchas otras que desde nuestra trinchera, contribuimos de alguna manera y hacemos política en el ejercicio de nuestra vida diaria.

¹⁸ LLANOS, Beatriz y Kristen, Simple, *Del dicho al hecho, Manual de buenas prácticas para la participación de mujeres en los partidos políticos latinoamericanos*, IDEA, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Perú, mayo de 2008, p.17.

¹⁹ Los países estudiados fueron: Argentina, Bolivia, Chile, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

GRÁFICA	RESULTADOS
2007 (Gráfico 2)	porcentaje más bajo lo obtuvo Colombia (8.4%) y el más alto lo obtuvo Argentina (38.3).
Mujeres concejales/regidoras (Gráfico 3)	México tiene 27.6% de mujeres regidoras. El porcentaje más bajo lo obtuvo Panamá (0%) y el más alto lo obtuvo Costa Rica (47.6). ²⁰
Mujeres en cámaras altas al 2007 (Gráfico 4)	México tiene 17.2% de mujeres trabajando en la Cámara alta. El porcentaje más bajo lo obtuvo República Dominicana (3.1%) y el más alto lo obtuvo Argentina (38.9).
Mujeres en cámaras bajas o congresos unicamerales – Países sin cuota (Gráfico 5)	Venezuela (18.6%), Nicaragua (18.5%), El Salvador (16.7%), Chile (15%), Guatemala (12%), Uruguay (11.1%), Colombia (8.4%). El Promedio es de 14%. ²¹
Mujeres en cámaras bajas o congresos unicamerales – Países con cuota (Gráfico 6)	México tiene 22.6% de mujeres trabajando en la Cámara baja. El porcentaje más bajo lo obtuvo Brasil (8.8%) y el más alto lo obtuvo Argentina (38.3).
Mujeres en cargos locales – alcaldesas (Gráfico 7)	México tiene 3% de mujeres trabajando como alcaldesas. El porcentaje más bajo lo obtuvo Guatemala (2.4%) y el más alto lo obtuvo Chile (12.1).
Mujeres en órganos ejecutivos de partidos políticos latinoamericanos (Gráfico 8)	México tiene 30.6% de mujeres trabajando en órganos ejecutivos de partidos políticos (Nota: Son datos al 2004 y sólo se tomó en

²⁰ Cabe mencionar, que para Uruguay no aplicó dicha estadística y para Argentina señala información como no disponible.

²¹ Quisimos incluir estos datos con la finalidad de que el lector observe, que cuando no se cuenta con el Sistema de Cuotas, la presencia de las mujeres en las cámaras bajas es mucho menor, que cuando la legislación del país prevé cuotas de género.

GRÁFICA	RESULTADOS
	cuenta al PAN, PRI y PRD). El porcentaje más bajo lo obtuvo Uruguay (12.5%) y el más alto lo obtuvo Costa Rica (43.9).Venezuela, Bolivia y Brasil no dispusieron la información.

Podemos observar de estos resultados, que si bien es cierto que México no es de los países que presenta el porcentaje más bajo de representación femenina dentro de su estructura gubernamental, tampoco ocupa el porcentaje más alto, sino que su posición se mantiene en el promedio o por debajo de él; estos datos los presentamos con la intención de que el lector observe el comportamiento a nivel regional y la posición que mantiene nuestro país.

A continuación se muestran las cifras de mujeres trabajando en los tres poderes de la Unión:

Poder Ejecutivo Federal: En el Gabinete actual, sólo tres mujeres ocupan el cargo de Secretarías de Estado, Patricia Espinosa Castellano (Secretaría de Relaciones Exteriores); Georgina Kessel Martínez (Secretaría de Energía) y Josefina Vázquez Mota (Secretaría de Educación Pública), lo que representa un 15.8%. En el gabinete ampliado, sólo cinco mujeres son titulares de dichas unidades administrativas de un total de treinta y dos, representando un **15.6%**.

Poder Ejecutivo Estatal: En la historia de nuestro país, sólo han sido elegidas 6 mujeres como gobernadoras; las que actualmente ocupan el cargo son: Amalia García Medina (Zacatecas), electa en 2004 e Ivonne Ortega Pacheco (Yucatán), electa en 2007, representando un **6.3%**.

Poder Ejecutivo Municipal: A nivel municipal, la situación es muy negativa, pues al mes de septiembre de 2007, sólo el **3.8%** ocupaban el cargo de Presidentas Municipales, es decir 94 municipios, de un total de 2,455. Esta situación causa extrañeza, pues como se observó dentro del apartado histórico, el reconocimiento del derecho al voto por parte de las mujeres, se dio en 1947 inicialmente a nivel municipal y posteriormente a nivel federal en 1953, por lo que la cifra se esperaba fuera superior.

Poder Legislativo Federal: En relación a la integración paritaria en el Congreso de la Unión, no se observan grandes avances, toda vez que en la LIX Legislatura (Septiembre de 2005), el porcentaje de escaños ocupados por mujeres en la Cámara de Diputados era de 24.9% y en el Senado de la República 21.9%. De las cuarenta y dos comisiones ordinarias aprobadas en la Cámara de Diputados, seis estaban encabezadas por mujeres. Para la LX Legislatura (2006-2009), fueron elegidas 113 mujeres en la Cámara de Diputados, representando un 22.6% y 25 mujeres en la Cámara de Senadores, representando un 19.5%, que al promediarse da un **21.05%**.

Poder Legislativo Estatal:

ESTADO	DIPUTADAS POR MAYORÍA RELATIVA, 2006	DIPUTADAS POR REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL, 2006
Aguascalientes	5.6%	22.2%
Baja California	31.3%	0.0%
Baja California Sur	12.5%	40.0%
Campeche	38.1%	21.4%
Coahuila	15.0%	6.7%
Colima	6.3%	33.3%
Chiapas	8.3%	25.0%
Chihuahua	18.2%	36.4%
Distrito Federal	14.6%	36.0%
Durango	0%	20.0%
Guanajuato	18.2%	21.4%
Guerrero	10.7%	33.3%
Hidalgo	22.2%	27.3%
Jalisco	5.0%	45.5%
México	22.2%	16.7%
Michoacán	12.5%	18.8%
Morelos	0%	25.0%
Nayarit	27.8%	25.0%
Nuevo León	30.8%	18.8%
Oaxaca	28.0%	31.3%
Puebla	30.8%	28.6%

ESTADO	DIPUTADAS POR MAYORÍA RELATIVA, 2006	DIPUTADAS POR REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL, 2006
Querétaro	6.7%	20.0%
Quintana Roo	20.0%	22.2%
San Luis Potosí	13.3%	25.0%
Sinaloa	4.2%	43.8%
Sonora	9.5%	20.0%
Tabasco	20.0%	28.6%
Tamaulipas	10.5%	38.5%
Tlaxcala	10.5%	23.1%
Veracruz	26.7%	20.0%
Yucatán	13.3%	30.0%
Zacatecas	27.8%	25.0%
Nacional	17.1%	25.1%

Fuente: Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal.

Poder Judicial Federal: El Poder Judicial Federal está integrado por 946 funcionarios, de los cuales 754 (79.7%) son hombres y 192 (20.3%) mujeres. Este 20.3% de mujeres, está distribuido de la siguiente manera: Juezas de Distrito (26.7%); Juezas de Tribunales Unitarios (10%); Juezas de Tribunales Colegiados (17.6%); Magistradas Electorales – salas regionales (40%); Magistradas - Tribunal Federal Electoral (14.3%); Consejeras del Consejo de la Judicatura Federal (28.6%); Ministras de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (18.2%).

De estas cifras, podemos concluir que en México a nivel Federal, el Poder Legislativo tiene el porcentaje más alto de mujeres trabajando, pues cuenta con 21.05% de legisladoras en ambas Cámaras; le sigue el Poder Judicial con 20.3% (cifra a nivel estatal y federal, toda vez que la estructura del Poder Judicial se encuentra centralizada); y finalmente, el Poder Ejecutivo con un 15.6%. El porcentaje que se ha logrado y que se espera elevar dentro del Poder Legislativo, se debe precisamente a la inclusión legal de las cuotas de género, las cuales veremos a continuación.

II. Cuotas de género en México.

El antecedente al sistema de cuotas se da en Noruega y luego en el resto de los demás países nórdicos, en donde se estableció un porcentaje de mujeres en las candidaturas a los puestos de representación legislativa; se pretendía que la composición de los parlamentos fuera equivalente a la de la sociedad en términos de la distribución por sexo. La medida fue exitosa, por lo que pronto se expandió a otros países de Europa Occidental. En la República Federal Alemana, el partido *los Verdes*, fue el primero en fijar la paridad (mitad hombres, mitad mujeres). Francia a inicios del siglo XXI, adoptó esta medida para todas las candidaturas a las cámaras legislativas municipales y nacionales.

El sistema de cuotas tiene su antecedente en la Convención sobre los derechos políticos de la mujer, que entró en vigor el 7 de julio de 1954, ratificada por México el 18 de abril de 1981; en ella se establece en el artículo 4º, que se adoptaran cuotas de género dentro de las *medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer*.

Es así, que en la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, realizada en Beijing, China, en septiembre de 1995, se aprobó una Plataforma de Acción que contiene un capítulo denominado *la Desigualdad entre la mujer y el hombre en el ejercicio del poder y en la adopción de decisiones*, desigualdad que contraviene la Declaración Universal de Derechos Humanos, por lo que uno de los propósitos acordados, era alcanzar el acceso efectivo de la mujer a los niveles de toma de decisiones políticas en un 50% para el año 2005. Se propuso como meta lograr la democracia paritaria en ese año.²² Para lograrlo, se plantearon dos objetivos estratégicos fundamentales:

1. Adoptar medidas para garantizar a las mujeres igualdad de acceso y la plena participación en las estructuras de poder y en la toma de decisiones.
2. Aumentar la capacidad de participación de las mujeres en la toma de decisiones y en los niveles directivos.

Con la finalidad de poder cumplir dichos objetivos, se incorporó el sistema de cuotas, el cual había demostrado que aumentaba la participación de las mujeres en los órganos de decisión de los partidos

²² PESCHARD, Jacqueline, *El Sistema de Cuotas en América Latina. Panorama General*. En: Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA). *Mujeres en el Parlamento: más allá de los números*. Suecia, 2002, p. 175.

políticos y en las listas para cargos electivos, toda vez que orienta las necesidades y las preocupaciones de las mujeres, debido a que coloca en la agenda nacional, temas que no habían sido considerados, ya que no son las mismas necesidades las de los hombres, que las de las mujeres.

Estas cuotas de género han sido definidas como:

*... mecanismos de acción afirmativa que tienen como objetivo reclutar mujeres para posiciones políticas. Las cuotas estipulan que cierto porcentaje de los miembros de un cuerpo o de los aspirantes o candidatos a un cuerpo, sean mujeres. De esta manera, las cuotas actúan como mecanismos compensadores con la finalidad de abordar el actual desequilibrio de género en los órganos de toma de decisiones y reducir la asimetría de género en la representación política.*²³

Es decir, las cuotas buscan darle a la mujer la posibilidad de acceder al mundo político, a través de que se observen los porcentajes mínimos de participación femenina. El fundamento de las cuotas, se encuentra en el reconocimiento de las desigualdades históricas hacia las mujeres.

Estos mecanismos de acción afirmativa, son medidas tomadas por organismos internacionales y nacionales, con la finalidad de acelerar la igualdad de facto entre hombres y mujeres, tratando de compensar la discriminación que hemos sufrido las mujeres y brindarnos igualdad de oportunidades con respecto a los hombres en los procesos de toma de decisiones, empleo y educación.²⁴ Diversos organismos internacionales y nacionales han promovido e incluido legalmente, este tipo de mecanismos, como medidas transitorias, argumentando que sólo así se conseguirá una igualdad real, considerando que desaparecerán cuando se logre la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

Este carácter temporal, se plasma en la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer que plantea en su artículo 4º, que los Estados adoptarán medidas especiales, de

²³ HUERTA GARCÍA, Magdalena y Eric Magar Meurs (coord.), autoras: Yunuel Patricia Cruz Guerrero, Magdalena Huerta García y Leticia Lowenberg Cruz, *Mujeres Legisadoras en México, avances, obstáculos, consecuencias y propuestas*, INMUJERES, CONACYT, Fundación Friedrich Ebert-ITAM, México, Septiembre, 2006, p. 122.

²⁴ *Ibidem*, p. 120.

carácter temporal, encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer, señalando que: *estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato.*

A consecuencia de la celebración de instrumentos internacionales, México adecuó su legislación interna en 1996, para adoptar los acuerdos aprobados en Beijing en materia de cuotas. En ese año, se aprueba la reforma al artículo 22 transitorio del COFIPE, señalando:

Los partidos políticos nacionales considerarán en sus estatutos que las candidaturas por ambos principios a diputados y senadores, no excedan del 70% para un mismo género. Asimismo promoverán la mayor participación política de la mujer.

Con la publicación del nuevo COFIPE (D.O.F. 14 de enero de 2008), el artículo 219, en materia de cuotas, queda redactado en los siguientes términos:

Artículo 219:

- 1. De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto Federal Electoral, deberán integrarse con al menos el cuarenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad.*
- 2. Quedan exceptuadas de esta disposición las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección democrático, conforme a los estatutos de cada partido.*

El sistema de cuotas puede ser incorporado por la vía constitucional, legislativa o por los estatutos o normatividad interna de los partidos políticos; sin embargo, dentro de esta última clasificación se considera que no garantiza la representación paritaria, debido a que la representación sólo es dentro de los partidos políticos; es decir, como representantes del pueblo ante el Poder Legislativo, por lo que no es garantía de que las mujeres estemos representadas en temas públicos, dentro de las diferentes instancias de gobierno; es decir, en los otros dos poderes Ejecutivo y Judicial.

Las modalidades de las cuotas en relación al porcentaje son: a. Las que se aplican a la elección y concierne al porcentaje de candidaturas femeninas en relación al conjunto de candidaturas, y; b. Las que se aplican al resultado de la elección y concierne al número de lugares que deben estar ocupados por las mujeres al momento del escrutinio.

Como ya se comentó, hay quienes consideran que el sistema de cuotas funciona probablemente mejor en los regímenes electorales basados en la representación proporcional; sin embargo, hay quienes argumentan que en sus países este sistema es considerado anticonstitucional y que puede desviarse de sus fines, pues quienes tienen el poder político pueden inscribir a las mujeres al final de su lista, o en el mejor de los casos podrían promover a las mujeres que no *van a hacer olas*. Finalmente, podemos decir que las mujeres han insistido en incluir en los sistemas de cuotas, los mecanismos que garanticen que las propias mujeres, a través de sus organizaciones, tengan la posibilidad de proponer candidatas.

Lo que se puede concluir es que, independientemente de cómo se regule el sistema de cuotas en cada país, el sistema de cuotas ha incrementado la presencia de las mujeres en los parlamentos y en los cargos de dirección,²⁵ posibilitando la creación de nuevos cuadros, con las destrezas suficientes para competir en las direcciones partidarias y para los cargos de elección.

A continuación enlistamos los argumentos a favor y en contra del sistema de cuotas, señalados por diversos autores:

Argumentos a favor y en contra del Sistema de Cuotas:

❖ A favor:

1. No discrimina a los hombres, sólo compensa la desigual proporción de mujeres en puestos políticos.

²⁵ Esta afirmación se basa en las conclusiones del material revisado, entre ellos el libro “Mujeres Legisladoras en México: avances, obstáculos, consecuencias y propuestas”, en el que se señala que: “El reporte más reciente de la Unión Interparlamentaria indica que de los 39 países que efectuaron elecciones parlamentarias en 2005, 15 de éstos implementaron algún tipo de cuotas de género. El reporte indica que el porcentaje promedio de mujeres parlamentarias en los países que utilizaron cuotas en el 2005 fue de 26.9%, a diferencia del 13.6% de los países que no implementaron estos mecanismos”.

2. Garantiza que haya varias mujeres juntas, en un comité, en una asamblea, etc., lo que minimiza la presión y el estrés, que experimentan cuando sólo se encuentran cifras representativas.
3. Las mujeres tenemos derecho a una representación equitativa.
4. No se requiere de títulos académicos para que las mujeres llevemos a cabo esta labor.
5. Las mujeres contamos con la misma capacidad que los hombres, pero nuestra preparación se minimiza en sistemas políticos dominados por ellos.
6. Los partidos políticos son los que controlan el proceso de nominación, por lo que en primera instancia, no son los votantes quienes deciden quién resulta ganador.
7. La introducción de cuotas puede originar conflictos, pero sólo temporalmente.
8. Concientiza a las mujeres respecto a la necesidad de su presencia en puestos de decisión, lo cual es un aporte para la erradicación de arcaicos esquemas discriminatorios en razón del género.
9. La presencia de mujeres en los puestos de decisión, implica nuevos análisis desde una perspectiva que antes no se escuchaba, por lo que las cuotas favorecen a toda la sociedad. Además, la participación de las mujeres incide positivamente en su pleno desarrollo, lo que a su vez redundará en el logro de su plena ciudadanía, en el marco de una auténtica democracia.
10. Evidencia la asimetría en las relaciones de poder, por lo que es una medida que obliga a repensar la cultura y aporta nuevos elementos al proceso que se requiere para lograr un cambio cultural.
11. Es un mecanismo efectivo para lograr a corto plazo una mayor participación de mujeres en puestos de decisión.
12. Ha demostrado ser el único mecanismo que puede ser sujeto de regulación jurídica, de evaluación y comprobación práctica y concreta.
13. La adopción del Sistema de Cuotas ha promovido una amplia discusión sobre el acceso de las mujeres a los puestos de toma de decisiones y de poder.
14. La participación de un mayor número de mujeres en un órgano de dirección, permite que éstas se apoyen entre sí y actúen como grupo, reforzando sus posiciones y capacidad de influir en la toma de decisiones.

15. Es un mecanismo transitorio que se aplica ante la discriminación en contra de las mujeres; una vez que estas situaciones se hayan superado, la medida cesará.

❖ En contra:

1. Al dar preferencia a las mujeres, tiene un efecto discriminatorio sobre los hombres.
 2. Es antidemocrático, toda vez que los votantes deben ser capaces de decidir quién resulta elegido.
 3. Muchas mujeres no quieren ser elegidas sólo por ser mujeres.
 4. La introducción de cuotas genera conflictos al interior de los partidos políticos.
 5. Puede convertirse en un tope, lo que sería un límite para las mujeres.
 6. Considera a las mujeres inferiores, en virtud de que de no ser por la obligatoriedad que imponen, no tendrían la capacidad de acceder a los puestos políticos de decisión.
 7. No son necesarias, toda vez que las mujeres que tienen capacidad pueden ocupar los puestos por sí solas.
 8. Las mujeres no deberían pedir concesiones a partir de su género, deberían luchar por los puestos políticos.
 9. No garantiza el acceso de las mujeres a la toma de decisiones.
 10. Es un mecanismo “peligroso”, toda vez que otros sectores que se consideren vulnerables, pueden empezar a pedir lo mismo.
 11. La llegada de las mujeres a los puestos de decisión política, no garantiza que luchen por sus congéneres.
 12. Restringe el libre ejercicio de los y las electoras en la medida en que se impone la persona posible a ser elegida.
 13. Si no es apoyado por la gran mayoría, puede generar hostilidad hacia las mujeres, quienes serán percibidas como grupo favorecido de manera injusta.
 14. El Sistema de Cuotas no es válido, porque las mujeres no son discriminadas y pueden participar en igualdad de condiciones con sus compañeros de partido.
 15. Se puede llegar al extremo de que los hombres sean desplazados permanentemente de los puestos de decisión política.
- A pesar de los argumentos en contra del sistema de cuotas, se ha demostrado fehacientemente que ha sido un instrumento eficaz para elevar

la participación política de las mujeres. A continuación presentamos un Cuadro Comparativo que se incluyó en la investigación publicada por IDEA, en donde se puede comprobar la efectividad del sistema de cuotas en relación a la presencia de mujeres en las cámaras bajas, pues se muestran los porcentajes anteriores y posteriores a la implementación del sistema de cuotas:

Presencia de mujeres en la cámara baja o en congresos unicamerales antes y después de la cuota²⁶

Año	(%) Representación femenina antes (CB)	(%) Representación femenina actual (CB)
Argentina	6%	38.3%
Bolivia	11%	16.9%
Brasil	7%	8.8%
Costa Rica	14%	36.8%
Ecuador	4%	26%
Honduras	9.4%	23.4%
México	17%	22.6%
Panamá	8%	15.3%
Paraguay	3%	10%
Perú	11%	29.2%
República Dominicana	12%	19.70%

A. Marco Legal.

El sistema de cuotas tiene su antecedente en la Convención sobre los derechos políticos de la mujer, que entró en vigor el 7 de julio de 1954, ratificada por México el 18 de abril de 1981; en ella se establece en el artículo 4°, que se adoptarán cuotas de género dentro de las “medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer”. De manera adicional, el apartado II. Indica que:

Las mujeres serán elegibles para todos los organismos públicos electivos establecidos por la legislación nacional, en condiciones de

²⁶ LLANOS, Beatriz y Kristen, Simple, Op. cit., p.17.

igualdad con los hombres, sin discriminación alguna; III. Las mujeres tendrán derecho a ocupar cargos públicos y a ejercer todas las funciones públicas establecidas por la legislación nacional, en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna.

Posteriormente, la Convención sobre la eliminación de toda las formas de discriminación contra la mujer, que entró en vigor el 3 de septiembre de 1981 y ratificado por nuestro país en la misma fecha, señala en su artículo 7:

Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a: a) Votar en todas las elecciones y referéndum públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas; b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales; c) Participar en organizaciones y en asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país.

La Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, que se realizó en El Cairo en 1994, con la participación y aprobación de México, establece como uno de sus objetivos prioritarios la *plena participación de la mujer, en condiciones de igualdad en la vida: civil, cultural, económica, política y social a nivel nacional, regional e internacional*".

Finalmente, la Plataforma de Acción Mundial aprobada por la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, en Beijing (1995), que en su punto "G" dedicado a la mujer en el ejercicio del poder y la adopción de decisiones, fundamenta sus objetivos estratégicos y medidas argumentando que de acuerdo con la Declaración Universal de los Derechos Humanos, toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país. Asimismo, señala que el logro de la igualdad de participación de las mujeres y los hombres en la adopción de decisiones permitirá un equilibrio que reflejará de manera más exacta la composición de la sociedad y que es necesario reforzar la democracia y promover su correcto funcionamiento. La

participación equitativa en la vida política desempeñaría un papel crucial en el adelanto de las mujeres.

Estos instrumentos internacionales firmados y ratificados por México, constituyen el principal marco jurídico del sistema de cuotas. De manera adicional, a continuación revisaremos el marco legal-constitucional de la participación política de la mujer y fundamento electoral mexicano del sistema de cuotas:

1. Marco Legal-Constitucional: La participación política de la mujer se fundamenta en el artículo 4° relacionado con el artículo 1º (igualdad de hombre y mujeres ante la ley) y el artículo 35 (derecho a votar y ser votado); sin embargo, se relacionan también el artículo 9 (derecho de libre asociación), artículo 6 (derecho que garantiza la expresión de ideas) y el derecho de petición en materia política (artículo 8).

Como podemos observar el sistema de cuotas en nuestro país es electoral, al estar incluido dentro del Código Federal de Procedimientos Electorales y no así en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2. Fundamento Electoral: El nuevo COFIPE publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 2008, modificó el marco jurídico relativo al sistema de cuotas. Así, el artículo 219, numeral 1 del COFIPE establece que:

Artículo 219:

1. De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto Federal Electoral, deberán integrarse con al menos el cuarenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad.

2....

De manera adicional, los artículos 4, 38, 218, 220 y 221, señalan lo siguiente:

Artículo 4

1. *Votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación que se ejerce para integrar órganos del Estado de elección popular. También es derecho de los ciudadanos y obligación para los partidos políticos la igualdad de oportunidades y la equidad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular.*

2. ...

Artículo 38

Son obligaciones de los partidos políticos nacionales:

a) a r) ...

s) Garantizar la equidad y procurar la paridad de los géneros en sus órganos de dirección y en las candidaturas a cargos de elección popular;

t) ...

Artículo 218

1. a 2. ...

3. Los partidos políticos promoverán y garantizarán en los términos del presente ordenamiento, la igualdad de oportunidades y procurarán la paridad de género en la vida política del país, a través de postulaciones a cargos de elección popular en el Congreso de la Unión, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional.

4. ...

Artículo 220

1. Las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de cinco candidaturas. En cada uno de los segmentos de cada lista habrá dos candidaturas de género distinto, de manera alternada.

Artículo 221

1. Hecho el cierre del registro de candidaturas, si un partido político o coalición no cumple con lo establecido en los artículos 219 y 220, el Consejo General del Instituto Federal Electoral le requerirá en primera instancia para que en el plazo de 48 horas, contadas a partir de la notificación, rectifique la solicitud de registro de candidaturas y le

apercibirá de que, en caso de no hacerlo le hará una amonestación pública.

2. Transcurrido el plazo a que se refiere el párrafo anterior, el partido político o coalición que no realice la sustitución de candidatos, será acreedor a una amonestación pública y el Consejo General del Instituto Federal Electoral le requerirá, de nueva cuenta, para que en un plazo de 24 horas, contadas a partir de la notificación, haga la corrección. En caso de reincidencia se sancionará con la negativa del registro de las candidaturas correspondientes.

3. El sistema de cuotas al interior de los Partidos Políticos en México.

Al interior de los partidos políticos en nuestro país, ha existido una división sexual del trabajo, se ha establecido determinado tipo de actividades para los hombres y otro, para las mujeres. La participación de las mujeres ha sido intensa en la base, mientras que en los cargos de dirección su presencia es más escasa, estos cargos son ocupados por los hombres. Las posibilidades para las mujeres de acceder a puestos de decisión son mínimas, la razón es que hay quienes piensan todavía que la participación de la mujer se debe circunscribir a manipular masas femeninas, en campañas políticas, como recolectoras de votos o para lograr una presencia masiva en movilizaciones públicas.

No obstante, la presión ejercida por las mujeres militantes al interior de sus partidos políticos, ha permitido inhibir esas actitudes machistas y proponer nuevos espacios para las mujeres en la política, aunque considero que el papel que se le da a la mujer al interior de cada instituto político, tiene mucho que ver con su proceso histórico, así como con su ideología política. Sin embargo, dentro de cada partido las mujeres tienen un papel determinado, en general, las mujeres militantes poco a poco han ido adquiriendo mayor reconocimiento y fuerza, que les ha permitido ir adquiriendo espacios.

Los partidos políticos deben considerar que en México vivimos bajo un sistema de democracia representativa y en tal sentido, deben ser igualmente democráticos, tanto para la elección de sus representantes ante el pueblo, como para su dirección, sobre todo porque se debe representar el consentimiento no sólo de los gobernados, sino también de las gobernadas.

A continuación se revisa el fundamento legal del sistema de cuotas, en los documentos básicos de los partidos políticos, si es que lo contemplan; de manera adicional, presentamos los resultados del comportamiento de la participación política de las mujeres al interior de los Comités Ejecutivos de las primeras tres fuerzas políticas de nuestro país (PAN, PRI y PRD) y que fue analizada en el libro *Mujeres legisladoras en México: avances, obstáculos, consecuencias y propuestas*,²⁷ el cual dicho de paso merece un reconocimiento, pues desmenuza los datos obtenidos y realiza conclusiones muy interesantes.

Partido Acción Nacional: El Partido Acción Nacional no señala una cuota específica para la selección de mujeres a cargos de elección popular, únicamente establece en sus Estatutos que para la asignación de candidaturas se procurará la paridad de género:

Artículo 36 TER. La selección de candidatos a cargos de elección popular de carácter federal, estatal y municipal se realizará conforme a las siguientes bases generales:

...

K. Se procurará la paridad de géneros en la selección de candidatos a cargos de elección popular.

Los Estatutos del PAN hacen referencia a que se busque la paridad de género en diversos artículos: artículo 36 BIS, apartados A, B y C (facultades de la Comisión Nacional de Elecciones); 42 (precandidaturas, listas circunscriptoriales, postulación de candidatos a Diputados Federales y Locales de representación proporcional); 43 (métodos extraordinarios de selección de candidatos a cargos de elección popular); 63 (integración del Comité Ejecutivo Nacional); 64 (facultades del Comité Ejecutivo Nacional); 72 (integración de los Consejos Estatales, Comités Directivos Estatales, Comités Directivos Municipales y sus subcomités); 87 (atribuciones de los Comités Directivos Estatales); 92 (atribuciones de los Comités Directivos Municipales).

Por otro lado, la Declaración de Principios no menciona el tema de cuotas; sin embargo, los Reglamentos de Selección de candidatos a cargo de

²⁷ HUERTA GARCÍA, Magdalena y Eric Magar Meurs (coord.), Op. cit., p. 312-330.

elección popular y el de Acción Juvenil, en diversos preceptos se hace referencia a que en sus designaciones no debe haber determinado porcentaje de personas del mismo género.

El Reglamento de Selección de Candidatos a Cargos de Elección Popular en los artículos 16, 67, 73, 83, 85, 90 y 99, prevén la paridad de género. De éstos, destacan el artículo 67, en el que se establece que para ser registrado como precandidato a Presidente Municipal y a regidores y síndicos, en todos los casos, las planillas no podrán estar integradas con más del sesenta por ciento de precandidatos propietarios de un mismo género; por otro lado, el artículo 83 indica que las listas a diputados federales de representación proporcional estatales, se integrarán en segmentos de tres, y en cada uno de los tres primeros segmentos habrá una candidatura de género distinto. El artículo 99, apartado 2, determina que para la integración de la lista nacional de candidatos a senadores de representación proporcional se integrará en segmentos de tres, y en cada uno de los tres primeros segmentos habrá una candidatura de género distinto. Finalmente, el artículo 85 reviste importancia toda vez que toma medidas en caso de que se incumpla la regla de selección de candidatos en relación al género, al señalar:

Artículo 85.

- 1. El primero, segundo y tercer lugar de la lista de cada circunscripción los ocuparán las propuestas que haga el Comité Ejecutivo Nacional, integradas por una persona de cada género y por lo menos una de ellas encabezada por una mujer.*
- 2. Las listas de candidatos a diputados federales de representación proporcional se integrarán en segmentos de tres, y en cada uno de los tres primeros segmentos habrá una candidatura de género distinto. En caso de que en alguno de los tercios correspondientes no se cumpla con esta disposición, la Comisión Nacional de Elecciones tomará las medidas necesarias para designar en el lugar que se determine a las propuestas correspondientes de entre los precandidatos o precandidatas que hubieren resultado electos.*
- 3. Los 35 lugares restantes se asignarán como se indica en los artículos siguientes.*

El Reglamento del Comité Ejecutivo establece que el PAN debe tener dentro de su estructura básica una Secretaría de Promoción Política de las Mujeres (artículo 18, inciso h), de igual manera el Reglamento de los Órganos Estatales y Municipales del Partido Acción Nacional, establece la obligación para que los Comités Directivo Estatales, constituyan las Secretarías de Promoción Política de la Mujer.

❖ Participación política de la mujer al interior del partido:

Al interior del partido de 1987 a 2005, 54 mujeres han ocupado cargos en el CEN del PAN, el porcentaje de mujeres que durante estos años han tenido algún cargo en la dirigencia del partido, fluctúa entre el 14 y el 25%. La dirigencia que ha integrado más mujeres ha sido la de Luis Felipe Bravo Mena (2002-2005). La tendencia de inclusión de mujeres había ido a la alza desde 1993; sin embargo, el actual Comité incluyó un 10% menos de mujeres que el Comité anterior. Hacemos hincapié que este instituto político nunca ha sido dirigido por una mujer.

El mayor incremento de porcentaje de mujeres en cargos de dirección en el CEN del PAN, fue de 1994 a 1997 y de 2000 a 2003, justamente coincide con los períodos de inclusión de la cuota de género recomendada (1996) y la cuota de género obligatoria (2002) para las candidaturas. En 2006, disminuyeron los porcentajes de mujeres en el CEN y candidatas a diputadas en relación con 2003.²⁸

Partido Revolucionario Institucional: Dentro de los Estatutos de este partido, se establece que los cargos de elección popular bajo los principios de mayoría relativa y representación proporcional, en las candidaturas propietarias y suplentes, serían ocupados por mujeres en un 50%. Los artículos 167 y 168, establecen:

Artículo 167. En los procesos electorales federales, estatales, municipales y delegacionales, que se rigen por el principio de mayoría relativa, el Partido promoverá en términos de equidad, que se postulen una proporción no mayor del 50% de candidatos propietarios de un mismo sexo. En los candidatos suplentes, el partido garantizará la paridad de género.

...

²⁸ Ibidem, p. 313-315.

Artículo 168. Las listas nacional y regionales de candidatos a cargos de elección popular, tanto de propietarios como para suplentes, que por el principio de representación proporcional el Partido presente para su registro en las elecciones federales, en ningún caso incluirán una proporción mayor del 50% de militantes de un mismo sexo. Igual fórmula se aplicará para las listas de candidatos a cargos de elección popular por el principio de representación proporcional en el caso de procesos electorales estatales.

...

De manera adicional, los Estatutos en diversos artículos contemplan la paridad de género: frentes, coaliciones y candidaturas comunes (artículo 7); en procesos federales y estatales de Mayoría Relativa, no postulará una proporción mayor del 50% de propietarios de un mismo sexo (artículo 42); integración de la Asamblea Nacional (artículo 65); integración del Consejo Político Nacional (artículo 70); integración de las Asambleas Estatales o del D.F. (artículo 105); integración de los Consejos Políticos Estatales y del D.F. (artículo 109); integración de Consejos Políticos Estatales y del D.F. (artículo 110); integración de la Asamblea municipal o delegacional (artículo 125); integración de los consejos políticos municipales o delegacionales (artículo 129); proceso de elección para asambleas (artículo 144); consejeros políticos, organizaciones y organismos especializados (artículo 147); proceso interno para dirigentes (artículo 153); elección de Presidente y Secretario General de los comités (artículo 160); convenciones de delegados (artículo 184).

Por otro lado, en la Declaración de Principios en el punto 25, el PRI se pronuncia *por una sociedad en donde la equidad de género sea una realidad que contribuya al establecimiento de una cultura de respeto e inclusión entre los hombres y las mujeres.*²⁹ El Programa de Acción del Revolucionario Institucional incluye 23 puntos en un capítulo denominado *Equidad e igualdad de género. Los compromisos ineludibles con las mujeres*, en el cual determina su obligación por seguir luchando por las causas de las mujeres, reforzando las políticas que promuevan la equidad, llevando a cabo acciones comprometidas para incorporar plenamente a las mujeres en

²⁹ Partido Revolucionario Institucional, *Declaración de Principios*, [Documento en línea], [México, citado el 9 de Diciembre de 2008], disponible en línea: <http://www.pri.org.mx/PriistasTrabajando/pri/documentosbasicos/Default.aspx>

la vida económica, política y social del país, con la finalidad de lograr igualdad y justicia entre géneros.

❖ Participación política de la mujer al interior del partido:

Al interior del partido de 1946 a 2006, 74 mujeres han ocupado cargos en el CEN del PRI y el promedio de mujeres que durante estos años han tenido algún cargo en la dirigencia del partido, es del 12%. El PRI ha tenido en tres ocasiones presidentas del Comité Ejecutivo: María de los Ángeles Moreno Uriegas (1994-1995), Dulce María Sauri Riancho (1999-2002) y Beatriz Paredes (2007-2010). Sin embargo, los periodos en los que se ha incrementado el número de mujeres en el CEN del PRI, no coincide con los años en los que fue presidido por mujeres. El CEN que más mujeres ha incluido fue el encabezado por Mariano Palacios Alcocer (33%); en segundo lugar, está el de Humberto Roque Villanueva (30%); en tercer lugar, se encuentra el presidido por Mariano Palacios Alcocer (29%).

Por otro lado, en 1996 se incorporó en los Estatutos una cuota de género para los cargos de dirigencia del partido del 30% como mecanismo de acción afirmativa a favor de las mujeres, derivado de la Plataforma de Acción de Beijing. Posteriormente, en 2001 esta cifra se incrementa a 50% como cuota de género para los cargos de dirigencia del partido a nivel nacional, estatal, municipal, distrital o delegacional; sin embargo, esta cantidad no se ha alcanzado, el más alto porcentaje de mujeres en cargos de la dirigencia del partido, ha sido en 2006 con 33%. A pesar que el PRI no ha logrado incorporar en la dirigencia al 50% de las mujeres, sí es el partido que ha incluido más mujeres en posiciones de mayor liderazgo.³⁰

Partido de la Revolución Democrática: Establece el 50% de candidaturas plurinominales por cada género, como acción afirmativa a favor de las mujeres, aunque no asigna una cuota para las candidaturas de mayoría relativa.

Artículo 2º. La democracia en el Partido

...

3. Las reglas democráticas de la vida interna del Partido se basan en los siguientes principios:

³⁰ *Ibidem*, p. 316-319.

...

e. Al integrar sus órganos de dirección, representación y resolución, y al postular candidaturas plurinominales, el Partido garantizará, mediante acciones afirmativas, que cada género cuente con 50% de representación. Este mismo principio se aplicará en el caso de alianzas electorales y de candidaturas externas;

...

i. En los casos de los registros por fórmulas de propietarios y suplentes, las candidaturas de suplentes tendrán las mismas cualidades respecto a las acciones afirmativas de género, jóvenes, indígenas y migrantes que tengan los propietarios o propietarias, este mismo precepto se observará en el caso de las alianzas y candidaturas externas;

...

De manera adicional, el artículo 6 de los Estatutos establece que las dirigencias a todos los niveles deben impulsar la creación de Comités de Base que agrupen a miembros del Partido en la lucha por la equidad entre los géneros y por los derechos de la mujer.

Por otro lado, la Declaración de Principios el PRD señala que:

... nuestros gobiernos y todas aquellas personas que accedan a un puesto de elección o representación popular, deberán instrumentar, con base en las acciones afirmativas, políticas públicas con transversalidad de género encaminadas a disminuir la brecha de desigualdad entre las mujeres y los hombres; asegurar la paridad de género en la participación de las mujeres en los espacios de toma de decisiones al interior del partido, así como en gabinetes de gobierno y en todos los ámbitos de la vida social, económica, política y cultural, garantizando el acceso en condiciones de igualdad al uso, control y beneficios del desarrollo de todas las personas.³¹

³¹ Partido de la Revolución Democrática, *Declaración de Principios*, [Documento en línea], [México, citado el 10 de Diciembre de 2008], disponible en línea: http://www.prd.org.mx/portal/index.php?option=com_weblinks&catid=2&Itemid=29

El Programa de Acción reconoce los compromisos adquiridos por México, al firmar y ratificar tratados internacionales que incorporan las acciones afirmativas como instrumento fundamental para tomar medidas necesarias, a través de la armonización de leyes y de políticas públicas que garanticen el acceso de todas las mujeres al pleno goce de todos sus derechos.

Por su parte, el Reglamento General de Elecciones y Consultas del Partido de la Revolución Democrática, en su artículo 31 señala que en los casos de registros por fórmulas de propietarios y suplentes, las candidaturas suplentes tendrán las mismas cualidades respecto a las acciones afirmativas de género.

Finalmente, el Reglamento de Órganos de Dirección del Partido de la Revolución Democrática, indica que debe existir una Secretaria de Derechos Humanos, Equidad y Género, responsable de la defensa de los derechos humanos y la equidad de género, por la vinculación con las organizaciones oficiales y civiles de defensa y protección de estos derechos, con el fin de articular las propuestas de reivindicación (artículo 26, inciso j).

❖ Participación política de la mujer al interior del partido:

Al interior del partido de 1989 a 2008, 68 mujeres han ocupado cargos en el CEN del PRD y el porcentaje de mujeres que durante estos años han tenido algún cargo en la dirigencia del partido, oscila entre el 16 y el 45%. El PRD ha tenido como presidentas nacionales a Amalia García (1999-2001) y Rosario Robles (2002-2003) y a dos secretarías generales Ifigenia Martínez y Guadalupe Acosta. Es de comentar, que durante la dirigencia de Rosario Robles la presencia de mujeres en cargos dentro del CEN se incrementó en un 36%.

En 1991, este instituto político aprueba por primera vez en México, una cuota de género partidista del 20%, para órganos de representación, resolución y para candidaturas de elección popular; en 1993, la cuota se eleva al 30%.

El PRD ha sido el partido que ha incluido más mujeres en su dirigencia desde su origen, el motivo puede ser, que al tratarse de un partido de izquierda y pugnar por los grupos sociales más desprotegidos o

excluidos, uno de esos grupos que ha sido discriminado es precisamente el de las mujeres.³²

Convergencia: El partido Convergencia establece que para todos los cargos de elección popular, tanto hombres como mujeres no deben estar representados por debajo del 40% de las candidaturas, aunque no se señala si se trata de candidaturas propietarias o suplentes.

Artículo 4. Del Partido de Mujeres y Hombres:

...

2. En las delegaciones a las asambleas, en los cargos de elección popular directa y en las listas de los diferentes niveles electorales, hombres y mujeres deberán tener una tendencia a ser representados en igual medida. Ninguno de los dos géneros, en lo posible, puede ser representado en una proporción inferior a 40 por ciento.

De manera adicional, los Estatutos del partido señalan que en una década se deberá alcanzar la participación paritaria de mujeres y hombres en los procesos electorales internos, en los de elección popular y en todas las instancias del partido (artículo 5). En el partido existe un órgano permanente denominado *Convergencia de Mujeres*, que se encarga de promover e impulsar la participación política de las mujeres; se discuten proyectos y la política que se aplica en beneficio de las mujeres; se evalúa la participación femenina en las acciones y programas del partido. Este órgano funciona a nivel nacional, estatal y municipal (artículo 22).

Por otro lado, la Declaración de Principios señala que: *En Convergencia creemos que para consolidar el proyecto de nación al que aspiramos es indispensable la incorporación de las mujeres en todos los ámbitos del quehacer nacional, en igualdad de oportunidades y condiciones de equidad.*³³

³² *Ibidem*, p. 322-327.

³³ Convergencia, *Declaración de Principios*, [Documento en línea], [México, citado el 10 de Diciembre de 2008], disponible en línea: http://www.convergencia.org.mx/index.php?option=com_content&task=view&id=40&Itemid=64

El Programa de Acción de Convergencia, tiene un capítulo dedicado a las mujeres en el que se establece que no es posible hablar de democracia, desarrollo y justicia, mientras la mitad de la población continúe marginada de las oportunidades que le permitan su integración plena en los procesos de la vida nacional, que no existe razón para justificar los niveles de discriminación a que está sujeta la mujer mexicana. Consideran que se deben establecer políticas que integren a las mujeres en las tareas del desarrollo y de la vida nacional, en igualdad de oportunidades, la propuesta es impulsar reformas legales y fortalecer las políticas públicas que permitan alcanzar la igualdad de oportunidades entre los géneros y un trato humano para la mujer exento de abusos y prejuicios, para lo cual han establecido ciertos mecanismos.³⁴

Este partido presenta en su Plataforma Electoral 2006-2012, en la que en nueve puntos en los que hace un profundo énfasis en las acciones a realizar para alcanzar la equidad de género, entre ellas se encuentran las cuotas de género como acciones afirmativas, así como muchas otras para disminuir la desigualdad en la que vivimos las mujeres mexicanas.

Finalmente, comentaremos que Convergencia de Mujeres tiene su reglamento, en el que señala que es un organismo del partido, encargado de diseñar y promover políticas públicas con perspectiva de género que impulsen la participación de las mujeres, en condiciones de equidad e

³⁴ La forma en que lo piensan llevar a cabo es por medio de: a) Establecimiento de una institución para el desarrollo de la mujer. El establecimiento de una institución especializada en la que participen el Estado y las organizaciones de la sociedad civil, que opere en los ámbitos nacional, estatal y municipal, y que tenga como objetivos combatir la discriminación de la mujer e impulsar su cabal integración en la vida económica, política y cultural del país. b) Protección contra el hostigamiento sexual y la violencia. El establecimiento de medidas tendientes a la protección de las mujeres en los casos de explotación, hostigamiento sexual y violencia. c) Programa de apoyo a las madres solteras. En este rubro se deberán contemplar medidas que propicien la generación de empleos, el establecimiento de guarderías y la creación de espacios que permitan la capacitación, la recreación y el mejoramiento educativo, cultural y profesional de las mismas. d) Desarrollo integral para las mujeres del área rural. La promoción de un programa de desarrollo integral para las mujeres que viven en la zona rural, que incluya la capacitación técnica que les permita crear y administrar agroindustrias familiares o comunitarias; el aprendizaje de medidas de prevención en materia de salud, protección civil y primeros auxilios; la creación de espacios que propicien el desarrollo de su creatividad, la recreación, y la práctica de actividades que permitan su mejoramiento económico, educativo y cultural. e) Cultura de revaloración social de la mujer. Promover y apoyar la formación de una nueva cultura de revaloración social de la mujer, que desplaze los prejuicios, la ignorancia y la opresión que ésta padece, mediante la inducción de cambios en los contenidos educativos y en las actitudes del profesorado, en los esquemas formativos de la institución familiar, y en la ética de los medios de comunicación.

igualdad, en las tareas del desarrollo nacional. Este reglamento regula en 24 artículos la participación política de las mujeres, la cual se lleva a cabo a través de asambleas a nivel nacional, estatal y municipal, en las que se definen y evalúan las directrices de los proyectos y políticas dirigidas a las mujeres; establece las atribuciones e integración de la Coordinación Nacional de Mujeres (instancia que opera las políticas con perspectiva de género y es un vínculo entre el partido y los militantes y simpatizantes mujeres), así como de las coordinaciones Estatal y Municipal; contempla además el Programa de Acción de Convergencia de Mujeres, la elección de la Coordinadora Nacional, el Círculo de Mujeres y el Consejo Consultivo, entre otros.

Partido Alternativa Socialdemócrata: Este instituto político establece que para todos los cargos de elección popular, ningún género ocupará más del 60%, sin embargo, no define la asignación de cuotas para las candidaturas propietarias y suplentes, ni por tipo de sistema electoral.

Artículo 9.

En dichos procesos se procurará la paridad de género. En todo caso, deberá garantizarse en la integración de sus órganos y en la definición de sus candidaturas a cargos de elección popular para cada proceso electoral, que ningún género ocupe más del 60 por ciento de los cargos o las candidaturas propietarias federales y locales.

Dentro de los documentos básicos, únicamente presentan los Estatutos, se desconoce si cuentan con Declaración de Principios y Programa de Acción.

Partido del Trabajo: Este partido determina que las candidaturas, no excederán del 70% por género:

*Artículo 119 bis. Las candidaturas por ambos principios a diputados y senadores no deberán exceder del 70% para un mismo género.*³⁵

³⁵ Partido del Trabajo, *Estatutos*, [Documento en línea], [México, citado el 10 de Diciembre de 2008], disponible en línea: <http://www.partidodeltrabajo.org.mx/www/estatutos.php>

Este es el único precepto que contempla las cuotas de género. La Declaración de Principios contempla a las mujeres de manera general, sin ocupar un apartado en el que se incluyan sus demandas o el tema de la participación política. El Programa de Acción solamente señala en la introducción, que el PT busca acabar la discriminación y violencia contra las mujeres.

Partido Verde Ecologista de México: La cuota establecida tanto por este partido, como por el Partido del Trabajo, ha dejado de tener vigencia por la reforma electoral de 2007, pues ambos señalan que las candidaturas no podrían ser ocupadas por más de 70% de un mismo género.

Artículo 58. La convocatoria deberá contener cuando menos los elementos siguientes:

...

VIII.- Garantizar y aplicar la participación de género, por lo que de la totalidad de candidaturas a diputados locales, diputados federales y senadores en ningún caso incluirán más del setenta por ciento de candidatos de un mismo género;

...

En la Declaración de Principios dentro del apartado de Justicia, señalan que el partido sostiene igualdad de oportunidades y trato para mujeres y hombres. El Programa de Acción no toca el tema de la equidad de género. En la plataforma política-electoral del partido, se contempla un punto sobre Equidad y Género, en el que se busca:

Promover la participación y desarrollo de las mujeres en las actividades políticas del partido solicitando a las comisiones estatal y municipales la creación de un sector femenino, y un programa de acción, coordinado por una secretaría para atender este segmento.

Reforzar y coadyuvar en el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil que promueven la participación de la mujer, con una estructura especializada en el partido para atender la problemática específica, en acciones de educación, salud.

*Acatar la recomendación de la proporción de mujeres en las pre-candidaturas a los cargos de elección popular, dando un trato igualitario y atención especial a sus necesidades de desarrollo de competitividad.*³⁶

Partido Nueva Alianza: No establece una cuota específica para la selección de mujeres a cargos de elección popular, únicamente señala que para la asignación de candidaturas se procurará la equidad de género:

*Artículo 70. Los órganos partidistas competentes deberán garantizar que en la postulación de candidatos a puestos de elección popular se cumpla estrictamente con las normas legales relativas a la participación de las mujeres y la equidad de género.*³⁷

El Programa de Acción y la Declaración de Principios no incluyen el tema de equidad y género.

Como podemos ver, los documentos básicos de los institutos políticos nos brindan una clara idea del papel que juegan las mujeres dentro del mismo, lo cual también se puede constatar a través de la experiencia con el paso del tiempo, es decir, por el número de legisladoras que han sido propuestas por sus partidos y que han integrado las diversas legislaturas en el Congreso de la Unión.

B. Mujeres mexicanas en la política.

Quisiera iniciar este apartado formulando la siguiente interrogante: ¿Por qué no habríamos de ser aptas las mujeres para participar políticamente y tomar decisiones trascendentales para nuestro país? A lo largo de la historia, se ha argumentado que a las mujeres nos falta la fuerza y el vigor necesarios, que somos débiles; sin embargo, es la propia historia universal, la que demuestra que la política no ha sido una carga pesada

³⁶ Partido Verde Ecologista de México, *Plataforma Política-Electoral*, [Documento en línea], [México, citado el 10 de Diciembre de 2008], formato htm, disponible en línea: <http://www.pvemjalisco.org.mx/plataforma/plataforma.htm>

³⁷ Partido Nueva Alianza, *Estatutos*, [Documento en línea], [México, citado el 10 de Diciembre de 2008], disponible en línea: <http://www.nueva-alianza.org.mx/>

para las mujeres, prueba de ello, son las mujeres que han gobernado sabiamente y tantas otras, que por su inteligencia, audacia y magnanimidad merecieron el dictado de grandes reinas.³⁸

En nuestros tiempos, también han figurado mujeres que dirigieron o siguen dirigiendo a naciones enteras de manera ejemplar, mostrando su liderazgo, capacidad, audacia e inteligencia, entre ellas: Lidia Gueiler (Bolivia), Violeta Chamorro (Nicaragua), Ertha Pascal Trouillot (Haití), Mireya Mosoco (Panamá), Janet Rosemberg (Guyana), Rosalía Arteaga (Ecuador), Vaira Vike Freiberga (Letonia), Luis Diogo (Mozambique), María Do Carmo Silvana (Santa Tomé), Han Myung-sook (Corea del Sur), Sirimavo Bandaranaike (Sri Lanka), Indira Ghandi (India), Golda Meir (Israel), Margaret Thatcher (Reino Unido), Reina Isabel II (Inglaterra), Reina Margarita (Dinamarca), Reina Beatriz (Holanda), Cristina Kirchner (Presidenta de Argentina), Michelle Bachellet (Presidenta de Chile), Ellen Jonson Sirleaf (Presidenta de Liberia), Angela Merkel (Canciller Federal de Alemania), Mary McAleese (Presidenta de Irlanda), Tarja Kaarina Jalonon (Presidenta de Finlandia), Gloria Macapal Arroyo (Presidenta de Filipinas), Helen Clark (Primera Ministra de Nueva Zelanda).

En México, a pesar de la demostrada capacidad de las mujeres mexicanas, el cargo más alto que hemos alcanzado dentro de la Administración Pública Federal, es el de secretarías de Estado,³⁹ y otras más han presidido importantes unidades administrativas; esta situación no es de extrañar, pues sabemos que los sectores más reacios a compartir el poder

³⁸ Dido (fundadora de Cartago); Agarista (reina de Atenas); Cleófea (resistió a las armas de Alejandro); Thomiris (reina de las Amazonas); Camila (reina de los volscos); Boadicea (derrotó a los romanos); Cleopatra (reina de Egipto); Zenobia (conquistadora de Egipto); Yolanda (reina de Constantinopla); Valasca (fundó bohemia); Margarita Waldemar (se puso al nivel de los primeros políticos de la época); Vanda (reina de Polonia); Isabel de Castilla (contribuyó al descubrimiento del nuevo mundo); Juana de Albret, Isabel de Inglaterra, Margarita de Anjou, Catalina (emperatriz de Rusia), María Teresa de Hungría, entre muchas otras.

³⁹ En 1976, fue nombrada la primera mujer en ocupar ese cargo, Rosa Luz Alegría (Secretaría de Turismo), le siguieron: María de los Ángeles Moreno (Secretaría de Pesca), María Elena Vázquez Nava (Secretaría de la Contraloría General de la Federación); Silvia Hernández Enríquez (Secretaría de Turismo); Julia Carabias Lillo (Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca); Rosario Green Macías (Secretaría de Relaciones Exteriores); María Teresa Herrera Tello (Secretaría de la Reforma Agraria); Leticia Navarro Ochoa (Secretaría de Turismo), María Beatriz Zavala (Secretaría de Desarrollo Social); Josefina Vázquez Mota (Secretaría de Desarrollo Social, actualmente Secretaria de Educación Pública); Ana Teresa Aranda Orozco (Secretaría de Desarrollo Social); Patricia Espinosa Cantellano (Secretaría de Relaciones Exteriores) y Georgina Kessel Martínez (Secretaría de Energía).

del Estado, en los cargos de dirección y responsabilidad, son las fuerzas armadas, las jerarquías en la Iglesia Católica, las cúpulas del sector financiero y los partidos políticos, siendo precisamente desde estos últimos donde las mujeres podríamos tener más posibilidad de acceder al poder, si se nos permitiera.

Precisamente, por lo difícil que es para las mujeres lograr un cargo dentro de un partido, o una diputación, con más razón una gubernatura del algún Estado, muchas veces me he preguntado ¿qué han tenido que hacer estas mujeres para acceder a la política?, ¿cuáles fueron sus inicios dentro de la misma? o ¿de dónde recibieron influencias para dedicarse a la política?, ¿quién las apoyó?, ¿cómo será su vida privada?, ¿tendrán esposo, hijos?, ¿los descuidarán en nombre de la nación? Como estudiante de derecho que fui, siempre tuve un gran respeto y admiración por todas ellas, pero además confieso mi profunda curiosidad por saber cómo serían sus vidas, dentro de su seno familiar, es decir, con sus hijos, esposos, padres, hermanos, empleados, etc. Yo me las había imaginado de carácter fuerte, ordenadas, críticas, analíticas, obviamente inteligentes, audaces, carismáticas, guerreras, responsables, disciplinadas y con altos ideales, etc...

Por azares de la vida, fui recomendada para trabajar como asistente personal de Beatriz Paredes Rangel en la LVIII Legislatura, en este recinto legislativo, a quien admiraba desde hacía muchos años, por su gran vocación de servicio y por su desempeño en los cargos que le habían sido conferidos: en la Subsecretaría de Desarrollo Político de la Secretaría de Gobernación; Embajadora de México ante Cuba; Gobernadora de Tlaxcala; Diputada Local; Senadora Federal y dentro del sector campesino en la CNC. El tiempo que tuve la oportunidad de estar trabajando para esta gran mexicana, también conocí a muchas más y pude disipar algunos de mis cuestionamientos en torno a cómo sería su vida, y en efecto, la mayoría de las que conocí, son como yo las había imaginado: jimpontentes!; tal vez lo que a cada una de ellas las caracteriza, sea la manera en que han sabido llegar y hacerse respetar en un mundo que desafortunadamente sigue siendo masculino.

Durante la búsqueda de material para escribir el presente artículo, encontré una encuesta que realizó Anna Fernández Poncela,⁴⁰ a algunas mujeres que se dedican a la política, seguramente tendría las mismas inquietudes que yo, entre las entrevistadas se encontraban: Rosario Robles,

⁴⁰ Doctora en antropología, investigadora de la Universidad Autónoma Metropolitana y del Sistema Nacional de Investigadores, pero sobre todo, experta en el tema del feminismo.

Amalia García, María Elena Chapa, Nohelia Linares, Cecilia Romero, María Pía González, Beatriz Paredes, Ifigenia Martínez, Hilda Anderson, Mara Robles, María Elena Álvarez, Isabel Molina y Gloria León. La encuesta se enfocaba principalmente a sus inicios dentro de la política y a su vida personal. Los resultados de la encuesta fueron los siguientes:⁴¹

- La mayoría se autopercebían como una excepción, al no haber sido discriminadas por la sociedad, por el hecho de ser mujeres. Pero la mayoría coincide en que, fue en su acceso a cargos en el seno de su formación política actual o en afiliaciones anteriores, cuando sintieron en carne propia y por primera vez, la discriminación.
- Compartían más allá de su ideología política o militancia, las dificultades de dedicarse a la política. En cuanto a los problemas de su familia y a nivel personal, varias experimentaban cierto desarreglo, en especial las que tenían o habían tenido pareja e hijos pequeños. Las mujeres sin cónyuge, con un compañero comprensivo o con hijos mayores, se sentían más libres en cuanto al tiempo, decisiones y culpas. En este tema las panistas, eran las que parecían haber contado con más apoyo y estímulo por parte de su pareja, y habían compartido con ellos, más allá de las relaciones afectivas, su militancia política en un plano de igualdad.
- En cuanto al inicio de la vida política, el movimiento estudiantil fue factor principal en las perredistas, apoyado por cierto ambiente familiar de sensibilidad hacia la problemática social y política del país. El apostolado religioso y una familia de tradición panista encaminó los primeros pasos de las mujeres de Acción Nacional. La influencia familiar a veces o el contexto estudiantil y social general, fueron las palancas que marcaron el inicio político de más mujeres del Revolucionario Institucional.

La encuesta me pareció interesante, considerando que la experiencia que tuve al conocer más de cerca el mundo de la política, me hizo más sensible, respecto de las adversidades que las mujeres en la política deben sortear, desde la discriminación de sus compañeros de partido, la incomprensión o celos profesionales de la pareja, la soledad, el

⁴¹ FERNÁNDEZ PONCELA, Anna M., *Mujer y Entorno Social, Algunas características de las mujeres políticas*, Revista Sociológica, año 12, número 33, Mujer y entorno social, enero-abril 1997, p. 99-117.

poco tiempo que comparten con sus hijos, las largas jornadas de trabajo, la continua lucha por ganarse un espacio dentro de la política, etc., pero al final del día creo que el esfuerzo ha valido la pena, pues las que aquí mencionamos, así como muchas otras mexicanas, han sido ejemplo de mujeres que aspiraron a tener un espacio importante dentro de la esfera política. A todas ellas, a las vivas, a las muertas, a las nunca mencionadas, en fin, a las que lucharon o siguen luchando a favor del reconocimiento de los derechos de las mujeres, nuestro más debido reconocimiento, admiración y agradecimiento.

III. ¿Qué está haciendo falta?

Sin embargo, a pesar de la incorporación de la cuota de género en nuestro país y de algunas políticas públicas que han sido implementadas, con la finalidad de que exista igualdad entre hombres y mujeres, en la realidad la situación sigue casi igual, por ello nos cuestionamos sobre ¿qué es lo que está haciendo falta? Revisamos varios documentos e instrumentos internacionales, sobre el tema de la participación política en materia de género, y algunas de las recomendaciones a fin de que sean implementadas, son:

Desde el Ejecutivo:

- Extender la obligatoriedad de la paridad en la integración de los órganos electorales (desde los funcionarios de casillas hasta la conformación del tribunal federal electoral).
- ✓ Incluir la perspectiva de género en la educación cívica y ética.
- ✓ Observar la paridad entre los géneros tanto en posiciones uninominales como plurinominales y en las titularidades y suplencias en las elecciones del Congreso.
- ✓ Establecer medidas especiales temporales para garantizar el acceso de las mujeres a los espacios de representación y de decisión en el Poder Ejecutivo, que permita alcanzar en el plazo más expedito la paridad entre mujeres y hombres.

a) Concientizar a los hombres mediante campañas publicitarias en los medios de comunicación nacionales y locales, que deben participar activamente en la distribución de las tareas dentro del hogar y en la educación de sus hijos, con la finalidad de que las mujeres tengamos la posibilidad de participar políticamente.

b) Asegurar la actualización y enriquecimiento de información y generación de conocimiento inédito acerca de la situación de las mujeres, sobre la equidad de género, como insumo para el establecimiento de políticas, programas y proyectos gubernamentales.

Desde el Legislativo:

c) Legislar para que todos los partidos políticos destinen recursos económicos para la capacitación, promoción política y empoderamiento de las mujeres.

d) Promover la inclusión de la cuota de género en todos los códigos electorales del país.

e) Fortalecer la participación de las mujeres en los procesos de gestión de política local, teniendo en cuenta el proceso de globalización e integración regional.

f) Incorporar en el COFIPE y en los códigos electorales locales una cuota para la representación de mujeres indígenas.

g) Implementar acciones a fin de que los gobiernos municipales incorporen la perspectiva de género en todas las funciones de gobierno.

h) Reformar el COFIPE a fin de garantizar la cuota de género en los casos de suplencias.

i) Impulsar la rendición de cuentas de los y las legisladoras desde una perspectiva de género.

j) Fortalecer las medidas para incrementar el número de mujeres en puestos directivos en todos los niveles y en todos los ámbitos del Estado.

k) Incluir la perspectiva de género en todo el proceso presupuestal (planeación, asignación y ejercicio del presupuesto público).

l) Armonizar la legislación nacional con el contenido de los instrumentos internacionales en materia de equidad y género, particularmente en materia de participación política.

m) Ejercer la Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Diputados un mayor posicionamiento, con la finalidad de que tenga más impacto legislativo y presupuestal en materia de género.

n) Concientizar a la mujer que participe dentro de la política, de la unidad, solidaridad y de la lealtad que debe tener para apoyar las oportunidades de crecimiento de las mujeres como gremio.

Desde el Judicial:

a) Sustentar las medidas especiales temporales a través de jurisprudencia y doctrina, que garantice la representación paritaria de las mujeres en el Estado.

b) Apoyar la creación de un observatorio ciudadano para que monitoree y evalúe los niveles de discriminación de género en los tres poderes del Estado.

Desde los tres Poderes de la Unión:

c) Dar cumplimiento en los tres poderes de la Unión a la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV) y a la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (LGIMH) y a los acuerdos internacionales, en materia de Derechos Humanos de las Mujeres.

- d) Tomar las acciones que desde sus atribuciones les corresponda, en relación al tema de la participación política de las mujeres, con el fin de que el gobierno mexicano garantice los derechos fundamentales y la equidad de género de las mujeres mexicanas.
- e) Promover la participación plena de las mujeres y sus organizaciones en todos los niveles del ejercicio del poder público: local, nacional, regional, global.
- f) Poner énfasis en la participación de las mujeres en los procesos decisorios y de elaboración de políticas públicas, particularmente de la política económica.
- g) Integrar creativamente, en un proceso de desarrollo humano sostenible, lo femenino y lo masculino, lo personal y lo político, lo privado y lo público, lo individual y lo colectivo, lo social y lo económico, lo local y lo nacional, lo regional y lo global, lo material y lo humano.

Conclusiones

1. Los antecedentes de la participación política de las mujeres a nivel mundial, se inicia con el movimiento feminista, el cual tiene gran auge en Estados Unidos, Inglaterra y dentro de la clase obrera.
2. La mujer ha tenido una participación muy importante en los acontecimientos históricos de nuestro país, desde el virreinato, la conquista, la colonia, la independencia, la revolución, en movimientos obreros y campesinos, estudiantiles, sociales, etc., en los que ha buscado su reconocimiento, su introducción y consideración en la vida política del país.
3. La participación política permite a los individuos formar parte de manera directa e indirecta, en el proceso de toma de decisiones e intervenir en todos los aspectos que le afecten y conciernan.
4. La participación política de las mujeres ha sido muy positiva, pues aunque poco a poco se ha ido reconociendo nuestro papel dentro de la sociedad, ha logrado que muchas mujeres se hayan concientizado de la importancia de que participen y apoyen las causas de las mujeres, para la solución de sus problemas.
5. El reconocimiento del derecho al voto de la mujer, representó el primer paso para la participación política de la mujer, aunque en la realidad su participación es escasa y la desigualdad entre hombres y mujeres es evidente.
6. Desde los años setentas la presencia de la mujer se ha incrementado en cargos de responsabilidad, pero de manera muy lenta. La presencia de la mujer en los niveles directivos, no tiene relación con la participación en los niveles medios y de base, su preparación profesional o su aporte económico.
6. Consideramos que debido a los patrones culturales de nuestro país, la discriminación será muy difícil de erradicar, por lo que el proceso será muy lento.

7. No se puede hablar de un Estado democrático, mientras sigan existiendo desigualdades entre hombres y mujeres, en diversos ámbitos de la vida del ser humano.

8. El acceso de las mujeres al Poder Legislativo, mediante candidaturas de elección popular, a veces se avanza y a veces se retrocede, no se mantiene constante.

9. En México a nivel Federal, el Poder Legislativo tiene el porcentaje más alto de mujeres trabajando, pues cuenta con 21.05% de legisladoras en ambas Cámaras; le sigue el Poder Judicial con 20.3% (cifra a nivel estatal y federal, toda vez que la estructura del Poder Judicial se encuentra centralizada); y finalmente, el Poder Ejecutivo con un 15.6%.

10. Los mecanismos de acción afirmativa, son medidas tomadas por organismos internacionales y nacionales, con la finalidad de acelerar la igualdad de facto entre hombres y mujeres, tratando de compensar la discriminación sufrida por las mujeres y brindarles igualdad de oportunidades, con respecto a los hombres en los procesos de toma de decisiones, empleo y educación.

11. El sistema de cuotas busca darle a la mujer la posibilidad de acceder al mundo político, a través de que se observen los porcentajes mínimos de participación femenina.

12. A pesar de los argumentos en contra del sistema de cuotas, se ha demostrado fehacientemente que ha sido un instrumento eficaz para elevar la participación política de las mujeres.

13. Dentro de los partidos políticos en México, la participación de las mujeres ha sido intensa, aunque sus actividades se circunscriben a manipular masas femeninas, en campañas políticas, como recolectoras de votos o para lograr una presencia masiva en movilizaciones públicas, toda vez que los cargos de dirección son ocupados principalmente por hombres.

14. El hecho de que existan mujeres que accedan al poder, no garantiza que incluirán el tema de género en su agenda de trabajo, pues está comprobado que las que han sido capaces de implementar cambios políticos y

legislativos, es porque se han aliado con otros partidos políticos y, cuando su trabajo se encuentra vinculado con algún movimiento de mujeres de la sociedad civil.

15. El principal obstáculo de la participación política de la mujer, ha sido el hecho de que se les considere como responsables del cuidado de los hijos y del hogar y por otro lado, que el gobierno no implemente políticas, a fin de que exista una educación continúa hacia las mujeres.

Bibliografía

- Barrera Bassols, Dalia (compiladora), *Participación política de las mujeres y gobiernos locales en México*, Grupo Interdisciplinario sobre Mujer, Trabajo y Pobreza, A.C., México, 2002.
- Barrera Bassols, Dalia e Aguirre Pérez, Irma G., *Participación Política de las Mujeres, La experiencia en México*, Instituto Nacional de Antropología e Historia, Escuela Nacional de Antropología e Historia, México, 2003.
- Barrera Bassols, Dalia, y Massolo Alejandra, coord., *Mujeres que gobiernan municipios, experiencias, aportes y retos*, Colegio de México, México, 1998.
- Batra, Eli (comp.), *Debates en torno a una metodología feminista*, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, México, 1998.
- Bedolla Miranda, Patricia, Olga Bustos Romero, Gabriela Delgado Ballesteros, Blanca E. García García, Lorena Parada Ampudia (compiladoras), *Estudios de Género y Feminismo II*, Edit., Fontamara, México, 1998.
- Bochetti, Alexandra y Murano, Claudia, *Ganar qué, ganar qué: nuestra cuestión con el poder*, Revista Debate Feminista No. 4, México, 1991.
- C. Fra Amador, María, Magdalena Failace, Bibiana del Bruto, Hebe Leonardi de Herbón, Elena Rivas de Palmucci, Julita Maristany de Grieco, *Ensayos de y por Mujeres*, Fundación de Estudios Políticos, Económicos y Sociales para la nueva Argentina, F.E.P.E.S.N.A., Buenos Aires, Argentina, 1995.
- Camacho Granados, Rosalía, Silvia Lara Povedano, Ester Serrano Madrigal, *Las cuotas mínimas de participación de las mujeres: un mecanismo de acción afirmativa, aportes para la discusión*, Colección Temática 5, Participación Política No. 3, Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia, San José, Costa Rica, 1996.
- Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, Comisión de Equidad y Género, Equidad en la Participación Política de las Mujeres, COFIPE, *Las Modificaciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos*

Electorales, 30 de abril de 2002, Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, México, 2002.

- Castorena Davis, Lorella, Comp., *Los afanes, los días ... de las mujeres, Trabajo, empleo, socio-demografía, violencia, políticas públicas y ambiente en clave regional*, Comité Editorial Cuadernos Universitarios-Universidad Autónoma de Baja California Sur, México, 2006.

- Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG), *Memoria Foro Democracia Paritaria, Presencia de las mujeres en la representación política en México*, 11 de Octubre de 2007, H. Cámara de Diputados, LX Legislatura, México, Diciembre, 2007.

- Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG), *La Participación Política de las Mujeres. De las cuotas de género a la paridad*, H. Cámara de Diputados, LX Legislatura, México, 2008.

- Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG), *Participación Política de Mujeres y Hombres en el Poder Ejecutivo y Legislativo en México*, H. Cámara de Diputados, LX Legislatura, México, Octubre, 2008.

- Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG), *Análisis de la Equidad de Género en los Órganos de Gobierno del Poder Legislativo*, H. Cámara de Diputados, LX Legislatura, México, 2008.

- Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG), *Derechos Humanos de las Mujeres, Marco Jurídico Básico Nacional e Internacional*, H. Cámara de Diputados, LX Legislatura, México, Diciembre, 2007.

- Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG), *Foro Nacional de Presupuestos para la Igualdad entre Mujeres y Hombres*, 24 de Octubre de 2007, H. Cámara de Diputados, LX Legislatura, México, Diciembre, 2007.

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Participación, Liderazgo y Equidad de Género en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, 1999.

- Cuvi Fabiola Ortiz, *La Mujer en las sociedades del Continente Americano y su participación en el Desarrollo*, Publitécnica, Quito 1983.
- De Barbieri García Teresita, *Acciones Afirmativas, en Memorias del Foro Mujeres y Política*, Instituto Nacional de las Mujeres, México, 2002.
- Ensayos de: Hierro de Matte, Graciela, Delia Ponce de Patiño y Isabel Hernández Ramírez, *Organización y Participación Política de la Mujer*, Primer Concurso de Ensayo Político, Cambio XXI, Fundación Mexicana, México, 1992.
- Galeana de Valadés, Patricia, comp., *Seminario sobre la participación de la mujer en la vida nacional*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1989.
- García Hernández, Magdalena y Magdalena Huerta García, *La experiencia LIX Legislatura de la Cámara de Diputados en materia de Presupuesto Proequidad de Género*, Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG), H. Cámara de Diputados, LX Legislatura, México, Diciembre, 2007.
- Gómez Maganda, Guadalupe, Secretaría de Gobernación-Comisión Nacional de la Mujer, *Mujer y Política, La lucha por la igualdad en México*, México, 2000.
- González Marín, María Luisa, Rodríguez López Patricia (coordinadoras), *Límites y Desigualdades en el Empoderamiento de las Mujeres en el PAN, PRI y PRD*, Universidad Nacional Autónoma Metropolitana, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas, Instituto Nacional de las Mujeres, Editorial Porrúa, México, junio de 2008.
- Gutiérrez Castañeda, Griselda, *Democracia y Luchas de Género: La construcción de un nuevo campo teórico y político*, Colección de Libros del PUEG, Coordinación de Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002.

- Gutiérrez Castañeda, Griselda (coord.), *Feminismo en México: Revisión histórico-crítica del siglo que termina*, Universidad Nacional Autónoma de México-PUEG, México, 2002.
- Huerta García, Magdalena y Eric Magar Meurs (coord.), autoras: Yunuel Patricia Cruz Guerrero, Magdalena Huerta García y Leticia Lowenberg Cruz, *Mujeres Legisladoras en México, avances, obstáculos, consecuencias y propuestas*, INMUJERES, CONACYT, Fundación Friedrich Ebert-ITAM, México, Septiembre, 2006.
- Informe de Ejecución de la Plataforma de Acción, Pekín+5, *Cuarta Conferencia Mundial sobre la mujer*, México, mayo, 2000.
- Instituto de la Mujer, Ministerio de Asuntos Sociales, *Por una Democracia Paritaria*, Tomo 15, Madrid, 1994.
- Instituto Nacional de las Mujeres, *Derechos Humanos de las Mujeres*, Tercera edición, México, mayo 2008.
- Instituto Nacional de las Mujeres, *El reto de la equidad*, Colección Editorial del Gobierno del Cambio, FCE-INMUJERES, México, 2006.
- Instituto Nacional de las Mujeres, *Marco Jurídico Institucional de la Participación Política de las Mujeres en México*, México, 2003.
- J. Midgley, *La política Social, el Estado, y la participación de la comunidad* en Kliksberg, B. (comp.), *Pobreza. Un tema impostergable*, México, FCE, 1993.
- Lau Jaiven, Ana, *La nueva ola del feminismo*, Edit. Planeta, México, Diciembre, 1987.
- Llanos, Beatriz y Kristen, Simple, *Del dicho al hecho, Manual de buenas prácticas para la participación de mujeres en los partidos políticos latinoamericanos*, IDEA, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Perú, mayo de 2008.

- Martínez de Navarrete, Ifigenia, *La mujer y los Derechos Sociales*, Edit. Oasis, México, 1969.
- Macías, Anna, *Contra Viento y Marea, El movimiento feminista en México hasta 1940*, PUEG-UNAM, México, 2002.
- Méndez Alvarado, María de Jesús (recopiladora), Cámara de Diputados, LVII Legislatura, Comisiones de Equidad y Género, *Comisión Bicameral Parlamento de Mujeres de México, 7 y 8 de Marzo de 1998*, Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, México, 1998.
- Movimiento Manuela Ramos, *El Sistema de Cuotas, Una propuesta para la participación política de la Mujer*, Documento de Trabajo, Lima, 1995.
- N. Htun, Mala, Inter-American Dialogue (ICRW), *The Women's Leadership Conference of the Americas, Participación, Representación y Liderazgo Político de la Mujer en América Latina*, Diciembre de 1998.
- Peschard, Jacqueline, *El Sistema de Cuotas en América Latina. Panorama General*. En: Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA). *Mujeres en el Parlamento: más allá de los números*, Suecia, 2002.
- Reunión Interamericana de Consulta, 17-19 de Febrero de 1998, Washington, D.C., *La Participación de las Mujeres en las Estructuras de Poder y Toma de Decisiones*.
- Sánchez Olvera, Alma Rosa, *El Feminismo Mexicano ante el Movimiento Urbano Popular, Dos expresiones de lucha de género (1970-1985)*, Plaza y Valdés Editores, UNAM, México, 2002.
- Secretaría de Gobernación-Comisión Nacional de la Mujer, *Memoria: Mujeres en el Poder, 17 de Octubre*, 47 Aniversario del reconocimiento de los derechos políticos de las mexicanas, México, 2000.
- Secretaría de Gobernación-Comisión Nacional de la Mujer, Mesa Redonda: *Del Voto al Ejercicio del Poder*, México, 1999.

- Secretaría de Gobernación-Comisión Nacional de la Mujer, *Mujer y Política*, México, 1999.
- Serret, Estela, *El Feminismo Mexicano de cara al Siglo XXI*, El Cotidiano, marzo-abril, año/vol. 6, número 100, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, versión impresa, México, 2000.
- Tarres, María Luisa, coordinadora, *Cultura y Participación Política, Género y Cultura en América Latina*, Vol. I, Colegio de México, México, 1998.
- Torres Méndez, Clarisa, *Hombres y Mujeres en la Política: La Democracia por Perfeccionar*, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, México, 1º de Julio de 1998.
- Universidad de Costa Rica, Maestría Regional en Estudios de la Mujer, *Memorias Taller Mujeres, Participación Política y Ciudadanía*, auspiciado por la UNESCO, San José, Costa Rica, 1996.
- Uriarte, Edurne, *Introducción a la Ciencia Política: La política en las sociedades democráticas*, Tecnos, Madrid, 2002.

Hemerografía

- Fernández Poncela, Anna M., *Indicadores de Participación Política de las Mujeres*, Periódico el Nacional, 2 de Marzo de 1998.
- Fernández Poncela, Anna M., *Mujer y Entorno Social, Algunas características de las mujeres políticas*, Revista Sociológica, año 12, número 33, Mujer y entorno social, enero-abril 1997.

Internet:

DICCIONARIO EN CIENCIA POLÍTICA, CIUDAD POLÍTICA-CIENCIA POLÍTICA:
<http://www.ciudadpolitica.com/modules/wordbook/entry.php?entryID=27>

PARTIDO ACCIÓN NACIONAL:
<http://www.pan.org.mx/?P=documentos>

PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA:

[http://www.prd.org.mx/portal/index.php?](http://www.prd.org.mx/portal/index.php?option=com_weblinks&catid=2&Itemid=29)

[option=com_weblinks&catid=2&Itemid=29](http://www.prd.org.mx/portal/index.php?option=com_weblinks&catid=2&Itemid=29)

PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL:

[http://www.pri.org.mx/PriistasTrabajando/pri/documentosbasicos/Default.](http://www.pri.org.mx/PriistasTrabajando/pri/documentosbasicos/Default.aspx)

[aspx](http://www.pri.org.mx/PriistasTrabajando/pri/documentosbasicos/Default.aspx)

CONVERGENCIA:

[http://www.convergencia.org.mx/index.php?](http://www.convergencia.org.mx/index.php?option=com_content&task=view&id=43&Itemid=82)

[option=com_content&task=view&id=43&Itemid=82](http://www.convergencia.org.mx/index.php?option=com_content&task=view&id=43&Itemid=82)

PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MEXICO

<http://www.pvemjalisco.org.mx/plataforma/plataforma.htm>

PARTIDO DEL TRABAJO

<http://www.partidodeltrabajo.org.mx/www/>

PARTIDO ALTERNATIVA SOCIALDEMÓCRATA

<http://www.alternativa.org.mx/normatividad.html>

PARTIDO NUEVA ALIANZA

<http://www.nueva-alianza.org.mx/>

**LOS PRINCIPIOS DEL ESTADO DE BIENESTAR REFLEJADOS
EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA**

José de Jesús Ruiz Munilla*

*Maestro en Amparo por la Universidad Autónoma de Durango, Director de Proyecto del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

SUMARIO: ESTADO DE BIENESTAR. 2.1. Definición. 2.2. Evolución histórica. 2.3. Fundamentos: a) Jurídicos; b) Económicos; y, c) sociales. 2.4. Fines. 2.5. Instrumentalización: a) Elementos institucionales; b) Actores institucionalizados; y, c) Escenario internacional. 2.6. Definición mexicana de “democracia”. 2.7. La parte paradigmática de la Constitución Mexicana y su trascendencia. 2.8 El poder de intervención del Estado en la economía. 2.9 Conclusiones.

ESTADO DE BIENESTAR

Partiendo de la base de lo que es un Estado de Derecho, podemos afirmar que tal concepto se refiere a un medio de control social que puede analizarse desde tres vertientes distintas:

- a) como una aspiración expresada en los conceptos o la teoría;
- b) como una exigencia expresada en el Derecho Normativo; y
- c) como una situación que indica la distancia entre la aspiración, la norma jurídica y la realidad.

Ahora bien, bajo tales vertientes, cabe preguntarnos ¿México es un Estado de Derecho? El tratar de responder con rigor científico esta interrogante es precisamente la finalidad de este trabajo de investigación.

A manera inicial, podemos responder a la primera vertiente. Desde luego que nuestra República Mexicana, como nación soberana con historia e identidad propias, inscrita en el concierto de las naciones, tiene y manifiesta públicamente la aspiración de ser un Estado de Derecho. Nadie podría objetivamente negar lo anterior.

En cuanto a la segunda vertiente, resulta evidente y palpable que a lo largo de su vida independiente y soberana se ha venido dando las normas e instituciones jurídicas que su propia evolución histórica ha ido reclamando. En el momento actual (julio de 2009) cuenta con una Constitución Política Federal, así como con doscientos cincuenta y cuatro leyes de orden federal, además de leyes y códigos del fuero local y muchos otros ordenamientos jurídicos de jurisdicción municipal.

Resulta innegable la existencia de tres poderes de la Unión plenamente constituidos y en funciones, a más de los consabidos tres diferentes órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal, así como

algunos organismos dotados de autonomía (Instituto Federal Electoral, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Instituto Federal de Acceso a la Información) por mencionar sólo a algunos.

Sin embargo, la gran cuestión a dilucidar es si el Estado de Derecho en México ha cumplido sus fines.

Ahora bien, ¿cuáles son esos fines?

Es una idea generalmente aceptada por la academia que los fines primordiales del Estado moderno son la paz y la seguridad de sus habitantes.

Ya los antiguos clásicos señalaban como fines del Estado “la felicidad de los pueblos”, aunque tal respuesta resulta hoy en día insuficiente y ambigua, porque ¿Qué es la felicidad?

Desde un punto de vista más pragmático, Aristóteles señalaba que las diferentes formas de Estado son buenas si cumplen con su finalidad, que es el bien de la comunidad, y en cambio son malas si los gobernantes buscan primero su bien personal. Para Aristóteles, toda ciudad –Estado– “es una comunidad; y toda comunidad se constituye a su vez en vista de algún bien (ya que todos hacen cuanto hacen en vista de lo que estiman ser un bien).”⁴²

Tal vez el suceso definitivo que marcó el fin del Estado medieval para dar paso al Estado moderno fueron los Tratados de Paz de Westfalia, suscritos entre los imperios europeos en el año de 1648, en la Sala de la Paz del Ayuntamiento de Münster, por la que se dio lugar a un moderno orden diplomático en el centro de Europa, basado en los conceptos de soberanía política y libertad religiosa “inter estados”,⁴³ en los que terminaban las guerras por motivos religiosos y fijaban nuevas fronteras y nuevas reglas para la convivencia, haciendo importantes aportes al Derecho Internacional.

En ese camino hacia el Estado moderno, jugó un papel muy importante la Revolución Francesa, en donde a pesar de abusos y reacciones excesivas por parte del pueblo humillado y vejado, dio paso a la “Declaración Universal de los Derechos del Hombre y el Ciudadano” en 1789, fundamentada sobre las ideas de Juan Jacobo Rousseau,

⁴² ARISTÓTELES, *La Política*, libro I, Porrúa, Colección Sepan Cuantos... número 70, 21ª edición, México, 2007, p. 209.

⁴³ Voz: Tratados de Westfalia, [11 de diciembre de 2008], disponible en: http://es.wikipedia.org/wiki/Tratados_de_Westfalia.

principalmente plasmadas en su obra “El contrato Social”, en donde de las cenizas y la sangre, de la lucha violenta contra el despotismo y la crueldad, surge en moderno Estado de Derecho. A partir de entonces, el habitante o vasallo adquiere la calidad de “ciudadano de la República”, y en donde se dan las características o notas distintivas del moderno Estado:

- a) una cierta entidad territorial;
- b) establecimiento de un poder central suficientemente fuerte;
- c) creación de una infraestructura administrativa, financiera, militar y diplomática; y,
- d) consolidación de la unidad económica⁴⁴

Derivado de lo anterior, es también opinión aceptada por la Academia que la versión más reciente y actualmente en funciones del Estado Nacional moderno surge a raíz de la revolución industrial, a finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX.

Un punto importante que no se ha mencionado hasta ahora, pero que a lo largo del desarrollo del presente trabajo será eje rector, lo constituye el de los fines del Estado, ya que de ahí se podrá apreciar con mayor claridad la finalidad y el objeto de este trabajo de investigación.

No podemos dejar de mencionar al clásico por excelencia, Georg Jellinek (1851-1911), quien en 1900 escribió su obra maestra, “Teoría General del Estado”, en cuyo libro segundo aborda el tema de la Doctrina General Social del Estado, y desarrollando los fines del Estado, considerándolos inseparables de la doctrina jurídica del mismo, “incluso cuando no convienen entre sí de una manera expresa.”⁴⁵

Distingue dos teorías principales sobre el Estado: la que parte de un tipo ideal de Estado, con un fin abstracto y carente de determinación concreta, a las que llama “teorías de los fines absolutos”⁴⁶; y otra consistente en considerar los fines relativos y concretos del Estado.

⁴⁴ VILLENA SALGADO, Zulema, El origen del Estado, Monografías [en línea], [11 de diciembre de 2008], disponible en:

<http://www.monografias.com/trabajos12/elorigest/elorigest.shtml>.

⁴⁵ JELLINEK, Georg, Teoría General del Estado, Editorial Pedagógica Iberoamericana, México, 1997, p. 142.

⁴⁶ Ídem, p. 143.

Y dentro de las teorías de los fines absolutos, distingue entre las que “favorecen la ilimitada extensión del Poder del Estado o encierran a éste en límites fijos”.⁴⁷

Como una siguiente etapa en la transformación del Estado moderno, podemos mencionar al “Estado Social del Derecho”, definido genéricamente como “un sistema que se propone fortalecer servicios y garantizar derechos considerados esenciales para mantener el nivel de vida necesario para participar como miembro pleno en la sociedad” a través de la asistencia sanitaria, salud, educación pública, trabajo y vivienda dignos, indemnización por desocupación, subsidio familiar, acceso a los recursos culturales, asistencia del inválido y del anciano, defensa del ambiente natural y garantía de los derechos sociales. Se considera como un concepto propio de la cultura política alemana, remontándose a la formación del Estado Alemán a finales del siglo XIX.⁴⁸

Sin embargo, y a pesar de múltiples confusiones, el Estado Social de Derecho no es lo mismo que el Estado de Bienestar, ya que éste último tiene un origen y una tradición distinta, así como también significa no sólo la consagración en la legislación de los derechos humanos de segunda, tercera y cuarta generación, sino la intervención directa del poder público estatal en la conducción de la economía nacional para asegurar precisamente esos derechos a la población.

Consideramos de vital importancia hacer referencia a estos temas, ya que de su estudio y comprensión partiremos para desarrollar el tema que nos ocupa en este segundo capítulo, el “Estado de Bienestar”, aunque ya en el primer capítulo habíamos esbozado el tema.

Es innegable la evolución y rápida transformación de la sociedad desde el siglo XIX hasta la fecha. A este proceso de transformación de las comunicaciones y formación de bloques económicos que rebasan las formas tradicionales decimonónicas se la ha dado en llamar “globalización”.

El profesor de Sociología de la Universidad de Munich, Ulrich Beck, omite conceptualizar al término globalización para analizar sus efectos “omnipresentes en toda manifestación pública”, enfocándose más a sus consecuencias: “Los presupuestos del Estado asistencial y del sistema de pensiones, de la ayuda social y de la política municipal de infraestructura, así como el poder organizado de los sindicatos, el súperelaborado sistema

⁴⁷ Ibidem.

⁴⁸ Voz: Estado Social de Derecho, [11 de diciembre de 2008], disponible en: http://es.wikipedia.org/wiki/Estado_Social_de_Derecho.

de negociación de la autonomía salarial, el gasto público, el sistema impositivo y la 'justicia impositiva', todo ello se disuelve y revuelve, bajo el sol del desierto de la globalización, en una exigencia de configurabilidad política".⁴⁹

Es precisamente este cambio de estructuras y paradigmas políticos y jurídicos el objeto de estudio del presente capítulo.

Por último, consideramos como punto de partida el llamado "Estado de Bienestar", ya que lo consideramos la forma si no ideal sí la menos imperfecta para cumplir con los fines del Estado, que a pesar de su cambiante instrumentalización y expresión a lo largo de las diversas etapas históricas, estamos convencidos de que no han cambiado desde la época de los autores clásicos como Platón al que ya hicimos referencia antes, es decir, "la felicidad de los pueblos", considerando que tal felicidad se logra a través del denominado "Estado de Bienestar".

Dicho de otra forma, en una evolución histórica, el estado medieval absolutista y cruel da paso al estado moderno sustentado en el derecho internacional, ese estado moderno después adquiere como fundamento el respeto de los derechos humanos, y derivado de un proceso económico de revolución industrial y surgimiento de dos clases sociales, burguesía y proletariado, cede su lugar al Estado Social de Derecho, mismo que a mediados del siglo XX se convirtió en el Estado de Bienestar. Y es justamente en la época actual y debido a la globalización, que esa forma social y política se encuentra en crisis. Analizar esta situación y su relación con la vigencia práctica del orden jurídico nacional mexicano es el objetivo de las siguientes líneas.

2.1 Definición.

El concepto de Estado de Bienestar es medianamente reciente, y por lo tanto, no se tiene un acuerdo unánime al respecto.

Así, para la enciclopedia abierta en Internet wikipedia: "se dice que existe un Estado de Bienestar o un Estado Providencia cuando el Estado asegura la protección social, entendida ésta mediante derechos tales como la sanidad, la vivienda, la educación, los servicios sociales, las pensiones de jubilación o la protección del empleo o del empleado".⁵⁰

⁴⁹ BECK, Ulrich, ¿Qué es la Globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización, ediciones Paidós, España, 1998, p. 15.

Por su parte, el español Vicenc Navarro, al afirmar que el Estado del bienestar es parte de la solución a los problemas causados por el neoliberalismo, dice: “En Europa ha habido dos tipos de Estado de Bienestar: Uno, históricamente establecido en el centro y sur de Europa, financiado predominantemente a base de las contribuciones sociales (empresarios, empleados y trabajadores), que supeditaba los beneficios (tipo y extensión de la cobertura) a las contribuciones. Este tipo de Estado del bienestar se basaba en la población empleada y tanto en su financiación como en su provisión reproducía la estructura laboral y social del país. Después de la segunda guerra mundial, el nivel de beneficios se expandió a fin de asegurar que las transferencias y servicios sociales mantuvieran el nivel de vida al que el contribuyente estuviera acostumbrado según su ocupación y status. Para la población no empleada, las transferencias y servicios se basaban en la demostración de necesidad, según el criterio de necesidad definido por las autoridades político-administrativas. Otro punto importante a señalar es que las políticas sociales en este tipo de bienestar iban encaminadas a favorecer el tipo de familia tradicional, basado en un esposo que trabaja y la esposa que cuida los niños y abuelos. En este sistema, la ayuda familiar no incluía por lo general una política de servicios sociales –tales como centros de infancia y servicios comunitarios domiciliarios—que facilitasen la incorporación de la mujer a la fuerza de trabajo. En sociedades donde este tipo de Estado del bienestar todavía prevalece –tal como España–, el porcentaje de la mujer en la fuerza laboral es relativamente bajo. Es importante señalar que en estas sociedades la respuesta al desempleo por parte de las fuerzas proEstado del bienestar se han centrado primordialmente en disminuir la fuerza laboral mediante la jubilación anticipada y la reducción del tiempo de trabajo e incremento de su reparto... La segunda tradición del Estado de bienestar, dominante en los países del norte de Europa, ha sido la universalista, en la que la financiación del Estado del bienestar ha sido en su mayor parte financiada en impuestos sobre la renta y los beneficios se han considerado inherentes a la condición de ciudadanía y residencia, independientemente del estado, ocupación y nivel de renta. Este sistema redistribuye recursos entre grupos y clases sociales y favorece la incorporación de la mujer en la fuerza de trabajo, con la provisión de servicios sociales que faciliten tan incorporación. Es importante señalar que estos países han sido también los países que han

⁵⁰ Voz: Estado del bienestar, [12 de diciembre de 2008], disponible en: http://es.wikipedia.org/wiki/Estado_del_bienestar#Or.C3.ADgenes_y_Evoluci.C3.B3n .

tenido menos desempleo y ello a pesar de la menor incorporación de la mujer a la fuerza de trabajo. Ello se debe a la utilización del Estado del bienestar como un instrumento básico para alcanzar el pleno empleo. El 80% de los nuevos empleos en Suecia, por ejemplo, son puestos de trabajo en los servicios sociales, muchos de ellos (la mitad) a tiempo parcial. Es más, y debido a una política de nivelación de salarios, los sueldos en los sectores sociales, incluyendo el de trabajadores a tiempo parcial, no son bajos, evitándose así una polarización social. Es más, estos gobiernos han favorecido políticas redistributivas encaminadas a reducir las desigualdades sociales. Estas políticas redistributivas, así como el aumento del gasto social, han aumentado la demanda de las clases populares, lo cual es más estable y predecible que el consumo de las clases más pudientes, cuya variabilidad en el consumo es bien conocida. El aumento de las demandas populares es un factor; por tanto, de estabilidad económica. Es más, las clases pudientes consumen mayor número de productos importados que las clases populares, lo que explica que una reducción de la desigualdad tienda a mejorar la balanza de pagos de un país, favoreciendo así la creación de empleo, al aumentar el consumo interno”.⁵¹

Manuel Castells, por su parte, señala que el Estado del bienestar es “la piedra angular del contrato social en la era industrial.”⁵²

Otro autor español, Rafael Pinilla Pallejá, retomando la idea de Castells, afirma: “Hoy día se acepta generalmente que la propiedad privada de los medios de producción y la libertad de mercado favorecen la prosperidad económica, pero tienden a generar una notable desigualdad. Por ello, se acepta también generalmente que el Estado debe intervenir para asegurar que la prosperidad se reparta entre todos. Esta doble aceptación general constituye el contenido del contrato social del Estado del bienestar.”⁵³

Para la enciclopedia libre virtual wikipedia, el término “Estado providencia” –sinónimo de Estado de Bienestar—tiene su origen más reciente en el término “welfare state” (literalmente: Estado de bienestar), “forjado en los años 1940, coincidiendo con la emergencia de las políticas keynesianas de posguerra. Esta última expresión habría sido creada por

⁵¹ NAVARRO, Vicenc, Neoliberalismo y Estado del bienestar, editorial Ariel, 3ª edición ampliada, Barcelona, España, 2000, pp. 108-109.

⁵² CASTELLS, Manuel, La era de la información. Economía, sociedad y cultura. Volúmen III Fin de Milenio, editorial Siglo XXI, México, 1999, p. 207.

⁵³ PINILLA PALLEJA, Rafael, La renta básica de ciudadanía. Una propuesta clave para la renovación del Estado de Bienestar, Icaria editorial, Barcelona, España, 2004, p. 11.

William Temple, entonces Arzobispo de Canterbury, como contraposición al warfare state ('estado de guerra') de la Alemania Nazi."⁵⁴

La misma enciclopedia virtual sigue diciendo que el sociólogo T. H. Marshall lo define como "una combinación de la democracia, bienestar social y capitalismo... Para algunos, es el añadido de un quinto poder del Estado: el de intervención económica, añadido a los tres poderes clásicos de Montesquieu y al cuarto poder que son los medios de comunicación".⁵⁵

Como podemos apreciar de las definiciones y conceptos vertidos, el Estado de Bienestar es la expresión más reciente, contemporánea y terminada de un sistema político de gobierno en donde los poderes públicos intervienen activamente para hacer efectivos determinados derechos humanos de segunda, tercera y cuarta generación, entre los que destacan determinados derechos sociales (vivienda, salud, subsidio familiar, renta universal, etc.).

Dicho de otra forma, no basta que en un país exista formal y declarativamente un Estado de Derecho, tampoco un Estado Social de Derecho, o como en México señala la clase política y cierto sector de la Academia, un "Estado Social y Democrático de Derecho", sino que dicho Estado de Derecho debe servir para lograr lo que ya los antiguos griegos señalaban, "la felicidad de los pueblos", idea que modernamente han recogido pensadores de la talla de Jellinek ya mencionado antes, y que encuentra su expresión escrita en forma clara y breve en el famosísimo preámbulo de la Constitución de los Estados Unidos de América, dada el 17 de septiembre de 1787 por la Convención Constitucional de Filadelfia y después ratificada en cada uno de los Estados, que dice: "Nosotros, el pueblo de los Estados Unidos, a fin de lograr una Unión más perfecta, establecer la justicia, garantizar la tranquilidad nacional, tender a la defensa común, fomentar el bienestar general y asegurar los beneficios de la libertad para nosotros y para nuestra posteridad, por la presente promulgamos y establecemos esta Constitución para los Estados Unidos de América."⁵⁶

Ciertamente el arribo a un Estado de Bienestar necesariamente debe transitar por el afianzamiento de un sistema democrático, ya que en un estado oligárquico y monopolista sería prácticamente imposible llegar a una redistribución del ingreso y al pleno empleo. Sin embargo, tampoco

⁵⁴ Ibidem.

⁵⁵ Íbidem.

⁵⁶ [12 de diciembre de 2008], disponible en: <http://www.lexjuris.com/lexuscon.htm> .

debemos considerar a la democracia como la palabra mágica que por sí sola basta y sobra para lograr el acceso a los derechos sociales más avanzados.

América Latina ha sido tal vez el ejemplo más vivo de que la transición de Estados semi-feudales a gobiernos con dictaduras militaristas (especialmente en Centro y Sur América) y de éstos a naciones en vías de desarrollo democrático no ha sido suficiente para lograr el bienestar colectivo, y que por el contrario, sectores cada vez más amplios de la sociedad latinoamericana sienten un profundo desencanto por la naciente democracia.

El caso de México, que vivió un proceso revolucionario a principios del siglo XX, y que formal y jurídicamente se vio expresado en una Carta Magna considerada la primera Constitución social del mundo es diferente al del resto de las naciones latinoamericanas, y por tal motivo al estudio del caso mexicano nos avocamos, además de ser el país en donde nacimos y vivimos.

2.2 Evolución histórica.

Como ya se ha dicho antes, el primero en utilizar el término “Estado del bienestar” fue el Arzobispo de Canterbury, cabeza eclesiástica de la Iglesia de Inglaterra, William Temple, en 1940, en oposición al Estado de Guerra que el régimen nacional socialista alemán quería imponer al resto de Europa.

Para Claus Offe, el Estado del bienestar “ha sido el resultado combinado de diversos factores que cambian en composición dependiendo de los países. El reformismo socialdemócrata, el socialismo cristiano, élites políticas y económicas conservadoras ilustradas, y grandes sindicatos industriales fueron las fuerzas más importantes que abogaron en su favor y otorgaron esquemas más y más amplios de seguro obligatorio, leyes sobre protección del trabajo, salario mínimo, expansión de servicios sanitarios y educativos y alojamientos estatalmente subvencionados, así como el reconocimiento de los sindicatos como representantes económicos y políticos legítimos del trabajo.”⁵⁷

Tal vez el antecedente más remoto lo podemos encontrar en las denominadas “Leyes de los Pobres” expedidas por la reina Isabel I (1533-1603) de Inglaterra en 1601, en donde aparece por vez primera el concepto

⁵⁷ OFFE, Claus, Contradicciones en el Estado de Bienestar, editorial Alianza, Serie los Noventa, número 66, México, 1990, pág. 136.

de “responsabilidad social”, aunque no a cargo todavía del Estado, sino de la misma sociedad.

Otra fuente es la tradición comunitaria de los países escandinavos, principalmente Suecia, que se tradujeron en sistemas mutualistas de protección social.⁵⁸

Un antecedente muy interesante y remoto lo aporta la enciclopedia abierta virtual “Wikipedia”, al señalar que: “otra contribución al desarrollo del concepto, a pesar de ser menos conocida, fueron los desarrollos en el siglo XI en China bajo la dinastía Song. El primer Ministro de la época de ese país, Wang Anshi, creía que es responsabilidad del Estado proveer a los ciudadanos de los servicios esenciales para un nivel de vida decente. Bajo su dirección, el Estado inició una serie de préstamos agrícolas y nombró comisiones a fin de regular salarios y planificar pensiones y jubilaciones para los ancianos y enfermos. Esas reformas fueron conocidas como Xin Fa o ‘Leyes Nuevas’”.⁵⁹

Sin embargo, el toque principal del moderno Estado de bienestar es la doctrina política y económica de la socialdemocracia. Por tal motivo, debemos hacer referencia al origen de esta corriente de pensamiento.

Es a finales del siglo XIX en Alemania donde se comienza a aplicar una legislación estatal a favor de los obreros y los desposeídos, más por una cuestión de competencia política que por otra cosa.

En efecto, a raíz de la revolución industrial y del apogeo del capitalismo, aparecen una serie de injusticias sociales que serán caldo de cultivo propicio para el nacimiento y expansión del antiguo Partido Social Demócrata Alemán.

La conocida lucha social entre la burguesía, dueña de los medios de producción, y el proletariado, desposeído de todo excepto de su propia fuerza de trabajo Manual y corporal, con las desastrosas consecuencias que toda injusticia y miseria acarrearán, hacen que el 23 de mayo de 1863 surja la Asociación General de Trabajadores de Alemania, fundada por el gran filósofo y jurista Ferdinand Lassalle (1825-1864), como una organización reformista de carácter socialista.

⁵⁸ “Lagom” es una palabra escandinava que significa “una actitud o forma de vida equilibrada que evita los excesos” y que se remonta a las antiguas tradiciones romanas. [12 de diciembre de 2008], disponible en: <http://es.wikipedia.org/wiki/Lagom> .

⁵⁹ Voz: Estado del bienestar, [12 de diciembre de 2008], disponible en: http://es.wikipedia.org/wiki/Estado_del_bienestar#cite_note-1.

Al año siguiente se fundó la Asociación Internacional de Trabajadores o “Primera Internacional” en Londres, bajo la influencia y dirección de Carlos Marx (1818-1883), y en 1869 se celebra en la ciudad de Eisenach el Congreso Constituyente del Partido Obrero Socialdemócrata de Alemania, liderado por Wilhelm Liebknecht (1826-1900) e identificado plenamente con la doctrina marxista. En donde entre otras cosas interesantes, propugnaba en su programa político por el desarrollo de un modelo fiscal progresivo y el respaldo estatal al cooperativismo.⁶⁰

En 1875 cambia su nombre a Partido Socialista de los Trabajadores Alemanes, y en 1890 adoptó el nombre que tiene hasta la fecha, Partido Socialdemócrata de Alemania.

En 1878 fue prohibido por el régimen de Otto Eduard Leopold Von Bismarck-Schonhausen (1815-1898), quien sin embargo tomó varios de sus postulados para apaciguar la creciente oposición obrera y quitar banderas a sus adversarios políticos. Es así como el régimen alemán incorpora desde finales del siglo XIX un moderno sistema de protección social.

Ejemplos de lo anterior es la primera garantía médica obligatoria para los obreros de la industria, a través de instituciones autónomas manejadas por comités obreros; en 1884 fue aprobada la Ley sobre los accidentes de trabajo; y en 1889 la Ley de garantía de vejez e invalidez.

El punto de quiebre de la ideología socialdemócrata es la que se dio a raíz del congreso del partido celebrado en 1891, en donde los dirigentes Kart Kautsky (1854-1938), Eduard Bernstein (1850-1932) y August Bebel (1840-1913) elaboraron un programa más revolucionario y más radical, pero asumiendo a la vez que la transformación socialista de la sociedad debe ser efectuada por un gobierno legitimado por unas elecciones democráticas.⁶¹

Después de la I Guerra Mundial (1914-1918), y a la caída del emperador Guillermo II en 1918, el Partido Socialdemócrata Alemán se convirtió en uno de los pilares de la proclamada República de Weimar. En efecto, el primer canciller de la naciente república fue el socialdemócrata

⁶⁰ Ídem.

⁶¹ Esta contradicción fue explicada con toda claridad por Ricardo Andrés Pascoe Pierce en su colaboración editorial en el periódico “El Universal” de la ciudad de México, el 19 de noviembre de 2008, con el sugestivo título “La división de las izquierdas”, que en su parte medular dice: “El punto de inflexión se encuentra, históricamente, en la definición acerca de si la intención es convivir dentro de las instituciones democráticamente establecidas (y, por ende, plurales: izquierda, centro, derecha), o destruirlas, para dar lugar a un régimen representativo de los intereses de los pobres y patriotas. Este punto ha dividido siempre a las izquierdas... Una disputa entre la izquierda institucional y la antiinstitucional.”

Philipp Heinrich Scheidemann (1865-1939) y en las elecciones presidenciales del año siguiente, el también socialdemócrata Friedrich Ebert (1871-1925) fue electo Presidente de la República, cargo que ostentó hasta su muerte en 1925.

Es importante todo este contexto histórico porque de la lucha de las dos corrientes de pensamiento al interior de la socialdemocracia alemana, que influyó a todo el pensamiento de izquierda en el resto de Europa e incluso en Rusia, surge en última instancia el Estado del bienestar.

En efecto, la división interna partía de dos concepciones distintas del Estado, del Derecho y de la participación política. En sus inicios, la socialdemocracia fue una ideología “reformista”, es decir, que buscaba la transformación hacia una sociedad socialista a través de una evolución dentro de la democracia representativa originada en el liberalismo capitalista e individualista. Es decir, pensaban que el socialismo vendría por medio de reformas parlamentarias graduales.

No obstante lo anterior, dentro de su seno surgió otra corriente más revolucionaria y radical, que sostenía que para llegar al socialismo tendría que ser a través de una revolución violenta en la que la clase obrera aliada con los campesinos y los soldados sin grado, conquistara los medios de producción y el poder político y excluyendo en definitiva a los burgueses y capitalistas, estableciendo al fin un sistema denominado “dictadura del proletariado”.

Al final, los grupos más radicales formaron los Partidos Comunistas en diversos países de Europa y posibilitaron la revolución bolchevique en Rusia en octubre de 1917.

Los socialdemócratas que permanecieron en el partido, al finalizar la II Guerra mundial, posibilitaron los cambios que dieron lugar al Estado de Bienestar, ya sea en el gobierno o desde la oposición.

Como ya se ha dicho, en 1917 se proclama la Constitución Mexicana que es la primera en incorporar derechos sociales; dos años después el pueblo alemán se da su Constitución de Weimar, siendo ésta la segunda constitución social del mundo.

Es en la época de la gran depresión económica (1929-1933) producida por la especulación bursátil de las grandes corporaciones industriales y financieras y por las consecuencias económicas de la I Guerra mundial, cuando surge el segundo gran impulso a la idea del Estado de Bienestar, cuyo más significativo exponente fue el economista inglés John Maynard Keynes (1883-1946), creador de la doctrina conocida como de

“economía mixta” por propugnar la intervención del Estado en los procesos económicos, junto a la iniciativa privada, ideas expresadas en su obra central “Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero” publicada en 1936, ideas que chocaban con los paradigmas dominantes en la época: el liberalismo económico, la no intervención del Estado y la autorregulación por vía de la “mano invisible”.⁶²

En apartados posteriores de este trabajo de investigación veremos la parte que de esta historia le toca a nuestro país.

El Estado del bienestar surge en su forma conocida actualmente después de la II Guerra mundial en los países de Europa, pero como ya mencionamos antes, a finales de los años 1970 y principios de la década de los 80’s del siglo pasado, todo el andamiaje jurídico e institucional comienza a transformarse para dar surgimiento a una nueva teoría económica: el neoliberalismo, aunque a decir verdad tampoco era nada nuevo, sino más bien el retorno a los viejos principios capitalistas expresados a finales del siglo XVIII por el inglés Adam Smith y que en la época reciente fueron recogidos por la escuela económica de la Universidad de Chicago, entre los que destacan Milton Friedman (1912-2006) y Arnold Harberger; y que políticamente fueron impuestos a nivel mundial por los gobiernos conservadores de Ronald Wilson Reagan (1981-1989) y Margaret Hilda Thatcher (1979-1990), así como del dictador chileno Augusto Pinochet Ugarte (1973-1990).

2.3 Fundamentos.

De lo anteriormente dicho, podemos deducir que el Estado del bienestar surge por la incapacidad de los regímenes y sistemas sustentados en los postulados del liberalismo clásico, de individualismo, libre competencia, abandono estatal de la actividad económica y supuesta autorregulación, para resolver los problemas económicos y sociales y elevar el nivel de la vida de la población sólo a través del ejercicio del voto en elecciones democráticas.

La aparición del Estado del bienestar vino a ser un paradigma que rompió con todo lo conocido hasta entonces, pero sin caer en los radicalismos revolucionarios más apegados a la teoría marxista.

⁶² Una serie de opiniones editoriales sobre la vida y obra de John Maynard Keynes fueron publicadas los días 15, 16 y 17 de octubre de 2008 por el Maestro Juan María Almonte en la sección editorial del periódico “El Universal” de la ciudad de México.

Podríamos definirlo como “un socialismo dentro de una sociedad capitalista”, por decirlo de alguna manera.

La gran cuestión a resolver era: ¿es posible resolver la crisis dentro de formas y gobiernos democráticos?

Requisito indispensable para resolver lo anterior debe ser una democracia no sólo formal sino efectiva.

Por tal motivo, consideramos que los fundamentos del Estado de Bienestar deben ser de tres clases: jurídicos, económicos, y sociales.

a) Jurídicos

En efecto, el Estado debe ser forzosamente un Estado Social y Democrático de Derecho. Dictaduras totalitarias al estilo del nacionalsocialismo alemán o del fascismo italiano, por más que en principio se preocupen por la elevación del nivel de vida de la población, están condenadas al fracaso a mediano y largo plazo, pues no promueven el cambio democrático de estructuras. No olvidemos que uno de los presupuestos básicos del Estado del bienestar es el cambio mediante reformas graduales.

Por lo tanto, se requiere que el Estado de Derecho reúna dos características principales: leyes válidas y eficaces, y la necesaria capacidad para hacer cambios cuando las situaciones los ameriten.

Al respecto, resulta esclarecedora la obra del jurista chileno Eduardo Novoa Monreal, “El Derecho como obstáculo al cambio social”, en donde señala que hay un desajuste de la ley escrita por el transcurso del tiempo: “...la brecha entre el Derecho y la realidad social se han ido ensanchando aceleradamente, debido a la rigidez de aquél, opuesta a la movilidad cada vez mayor de ésta. Podría pensarse que un legislador atento a estas transformaciones y ágil en su elaboración perceptiva; podría evitar el desequilibrio, dictando nuevas normas que tuvieran por finalidad poner al día las reglas caducas, para mantener siempre un Derecho fresco y actualizado. Pero, en la realidad práctica no existe ese legislador atento y ágil... y los juristas, sobre quienes también podría estimarse que pesa la responsabilidad de cobrar conciencia del problema y adoptar las medidas apropiadas para solucionarlo, no lo perciben, razón por la cual no se inquietan por estimular al legislador, ni, mucho menos, por darle

colaboración técnica. Falta percibir esa vertiginosa marcha del acontecer social dentro del mundo de hoy.”⁶³

Por lo que respecta a la factibilidad y validez de la norma jurídica, hay mucho que podríamos decir sobre el tema. Sin embargo, no es el objetivo principal de este trabajo, por lo que sólo añadiremos algunos aspectos que nos serán de utilidad.

En su obra “El problema de la eficacia en el Derecho” la Doctora Leticia Bonifaz Alfonso, realiza un extenso y muy completo trabajo del cual, para los fines que nos hemos planteado en este trabajo, trataremos de tomar tan sólo lo que más se aproxime a nuestro objetivo, prescindiendo de mayores consideraciones de carácter filosófico.

Comienza la autora por determinar que se debe entender por eficacia. Después de analizar las definiciones de otros juristas, y siguiendo a Rolando Tamayo y Salmerón, la Doctora Bonifaz afirma: “Comenzando por el significado gramatical del término, encontramos que eficacia significa: virtud, actividad, fuerza y poder para obrar. Eficaz quiere decir: activo, fervoroso, poderoso para obrar; que logra hacer efectivo un intento o propósito. En el lenguaje ordinario eficaz se usa como sinónimo de efectivo. Este último término hace referencia a la producción de ciertos efectos... Por otra parte, en los diccionarios jurídicos se ve que el significado de términos relacionados con el concepto eficacia, es bastante cercano al uso común. Así, según Cabanellas, eficaz significa: ‘propio, adecuado o efectivo para un fin’. Eficazmente: ‘con eficacia. Según los efectos normales de las causas determinantes. Con virtud para el fin propuesto. Conforme con el resultado apetecido. ‘Eficiencia: capacidad y aptitud para obtener determinado efecto. Obtención expeditiva o económica de una finalidad’ y eficiente: ‘adecuado para surtir efecto o lograr el propósito perseguido... Si se observa, en términos generales, el calificativo de ‘eficaz’ puede darse ‘algo’ en función de sus propósitos o fines. En el terreno específico de lo jurídico, y de acuerdo a los elementos anteriores, este calificativo estaría ligado a la consecución de los fines del derecho en general o de una norma en particular “.”⁶⁴

⁶³ NOVOA MONREAL, Eduardo, El Derecho como obstáculo al cambio social, Siglo XXI editores, 14ª edición, México, 2002, p. 37-38.

⁶⁴ BONIFAZ ALFONZO, Leticia, El problema de la eficacia en el Derecho, Porrúa, 2ª edición, México, 1999, pp. 2-3.

De lo anterior, coincidimos con todo, y en especial tomaremos, para una fácil comprensión de nuestro trabajo, la primera definición del término eficaz, como algo “efectivo, que produce ciertos efectos “.

Sobre el particular, trataremos de demostrar, que el actual sistema jurídico mexicano ha sido ineficaz para la finalidad de lograr un Estado de bienestar y que por lo tanto, sea eficaz el Estado de Derecho que tenemos.

Por lo anterior, podemos afirmar que el actual sistema jurídico mexicano, es en gran medida, sino es que completamente “ineficaz“, ya que no produce los efectos deseados, ni cumple con su finalidad.

Sobre el particular, la autora citada añade: “Como ha quedado asentado, en términos generales se puede establecer que un sistema jurídico es más o menos eficaz cuando sus normas son constantemente obedecidas por la mayoría, son constantemente aplicadas, producen sus efectos o cumplen sus fines o propósitos “. ⁶⁵

Continúa la doctora Bonifaz con su excelente trabajo, y en capítulo tercero llega al análisis de los diversos factores para lograr la obediencia y aplicación del orden normativo.

El sociólogo William M. Evan, citado a su vez por Carlos Santiago Nino, de quien lo toma la autora, incluye algunas condiciones necesarias para lograr la eficacia del Derecho, mismas que son: “ a) que la norma jurídica en cuestión emane de una autoridad prestigiosa; b) que la nueva norma pueda fundamentarse como compatible con ideas jurídicas, culturales, etc. ya aceptadas; c) que se permita a la gente visualizar modelos prácticos de cumplimiento de la norma; d) que se haga uso consciente del factor temporal para permitir que vaya cediendo paulatinamente la resistencia a la norma; e) que los agentes encargados de aplicar la norma se comprometan, por lo menos externamente, a su cumplimiento, sin dar muestras de hipocresía, corrupción o privilegio; f) que se empleen premios y castigos adecuados para motivar el cumplimiento de la norma, y g) que se provea protección efectiva a aquellos que se vieran afectados por el incumplimiento de la norma “. ⁶⁶

A lo anterior, que nos parece correcto, tan sólo añadiríamos nosotros que dicha norma o cuerpo legal, para su real y total eficacia, estuviera de acuerdo con la Ley Natural, es decir, con la naturaleza de las cosas, con la realidad misma.

⁶⁵ Idem, p. 57.

⁶⁶ Idem, p. 62-63.

Continúa la autora, en el apartado titulado “Garantías para la obediencia y aplicación de la norma: Muchas veces se ha llegado a pensar que es suficiente la expedición de una ley para resolver los problemas que en un momento determinado aquejan a la sociedad. Los resultados esperados en ocasiones no llegan por ineficacia del cuerpo normativo. En el fondo, el problema estriba en que el derecho requiere de ciertas garantías sociales jurídicas y extrajurídicas para lograr y mantener su eficacia. A ellas se refirió Jellinek en su Teoría General del Estado. Así, dice: ‘ La validez o positividad de un derecho necesita ser garantida de algún modo; esto es, es preciso que haya poderes cuya existencia haga esperar a los ciudadanos que las normas jurídicas han de transformarse de exigencias abstractas dirigidas a la voluntad humana, en acciones concretas’ “. ⁶⁷

Nada más cierto que lo anterior. Estamos completamente de acuerdo con Jellinek, citado por la doctora Bonifaz. En el caso concreto de nuestro trabajo, de nada le sirve a la gente que las leyes digan, por ejemplo: “Todas las personas tienen derecho a un trabajo bien remunerado o una vivienda digna” si no hay absolutamente ningún mecanismo legal, lo que jurídicamente se llaman “garantías”, para hacer válido esos derechos contenidos en la ley.

Jellinek, siempre citado por la autora en comentario, afirma que en el Derecho público hay tres diferentes clase de garantías que lo hacen eficaz: “... las sociales, las políticas y las jurídicas. Nosotros agregaríamos también las de carácter psicológico –que podrían ser una especie de las sociales- y las económicas “. ⁶⁸

Entre las garantías sociales, el autor considera como tales a “Las grandes fuerzas sociales, religión, costumbres, moralidad social, en una sola palabra, la totalidad de las fuerzas culturales, de las fuerzas que éstas crean y de los efectos que producen, que influyen constantemente en la formación y desenvolvimiento del derecho y aseguran su validez conjuntamente con otras fuerzas. Estas fuerzas son las que limitan más eficazmente cuanto hay de arbitrario en las concepciones jurídicas más abstractas y determinan, aún más que la voluntad consciente, la vida real de las instituciones políticas “. ⁶⁹

Sobre las garantías psicológicas agrega: “Estas garantías podrían ser una especie de las sociales. La sola existencia del derecho y de órganos

⁶⁷ Idem, p. 68.

⁶⁸ Ibidem.

⁶⁹ Idem, p. 69.

sancionadores influye psicológicamente para la observancia de la norma. Dice Jellinek: 'Es preciso para la obligatoriedad del Derecho que esté garantida su actuación psicológica' y aclara: 'considerase que está garantido un derecho, cuando la fuerza motivadora de sus prescripciones se ve ayudada por los poderes psicológicos sociales que justifican el que aquellas normas se afirmen en sí mismas como fundamento de las acciones, incluso en contra de todo motivo individual que las contradiga ".⁷⁰

Por su parte, el filósofo alemán Jürgen Habermas (1929), en su obra "Facticidad y validez. Sobre el Derecho y el Estado democrático de Derecho en términos de la teoría del discurso", publicado por vez primera en 1998, señala: "Escindidas y desgarradas así entre facticidad y validez la teoría de la política y la teoría del derecho se disgregan hoy en posiciones que apenas tienen entre sí nada que decirse. La tensión entre planteamientos normativistas, que siempre corren el riesgo de perder el contacto con la realidad social, y planteamientos objetivistas que eliminan todos los aspectos normativos, puede servir como advertencias para no empeñarse en ninguna orientación ligada a una sola disciplina, sino mantenerse abiertos a distintos puntos de vista metodológicos, a diversos objetivos teóricos, a diversas perspectivas que abren los diversos roles sociales y a distintas actitudes en lo que se refiere a pragmática de la investigación".⁷¹

Es decir, señala como uno de los problemas sustanciales de la no validez del Derecho la discordancia entre la realidad social y la normatividad jurídica, en concordancia con Eduardo Novoa Monreal.

Crítica las concepciones clásicas de Derecho y Estado de Derecho con la idea central de que los procesos democráticos tradicionales son insuficientes para dar espacio a la toma de decisiones colectivas, pero que sin embargo esta situación se puede solucionar promoviendo la participación de órganos comunitarios en los siguientes términos: "De ahí que las cuestiones de teoría del derecho hagan de antemano añicos el marco de un tipo de consideración exclusivamente normativa. La teoría discursiva del derecho, y del Estado de derecho, habrá de abandonar los carriles convencionales de la filosofía del derecho y del Estado, aun cuando haya de asumir los planteamientos de éstas... Partiendo de los planteamientos del derecho natural racional trato de mostrar cómo, en la situación de las sociedades complejas como las nuestras, cabe entender de

⁷⁰ Ibidem.

⁷¹ HABERMAS, Jürgen, Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de la teoría del discurso, editorial Trotta, 5ª edición, Madrid, 2008, p. 68.

modo distinto y nuevo la vieja promesa de una autoorganización jurídica de ciudadanos libres e iguales”.⁷²

Otros elementos jurídicos necesarios son el monopolio estatal en el uso de la fuerza, y un control del Estado sobre sus órganos, y el funcionamiento regular de poderes e instancias de gobierno constituidas.

b) económicos

El fundamento económico del Estado del bienestar debe ser un sistema capitalista medianamente desarrollado, en donde el Estado puede ejercer su facultad de intervención económica a través de diversos mecanismos legales.

Consideramos que debe existir un sistema capitalista, es decir, de propiedad privada y de libre concurrencia económica, porque en un Estado marxista de economía centralmente planificada, sin propiedad privada ni libre concurrencia, el Estado llega a absorber toda la capacidad económica, y por lo tanto, no puede intervenir donde ya controla todo; además de que consideramos que no es necesario que el sistema capitalista esté totalmente desarrollado, sino medianamente, pues es precisamente en dichas sociedades donde impera la desigualdad y la falta de oportunidades, pero sin llegar a constituir un país completamente atrasado en todos los aspectos.

Ahora bien, la facultad de intervención del Estado en la actividad económica puede ser de distintas maneras, como son: mediante la regulación normativa y vigilancia estrecha de la actividad económica, para evitar ventajas injustas y monopolios declarados u ocultos; así como evitar el abandono de la actividad económica a manos de la “mano invisible” que no es otra cosa que las fluctuaciones del mercado producidas por la especulación bursátil, bancaria y financiera.

Un Estado del bienestar debe privilegiar la producción agrícola, industrial y los servicios, por encima de la especulación bancaria, bursátil y financiera.

Otra característica de la intervención estatal en la economía es la creación o reconocimiento de un tercer tipo de propiedad, la social, a cargo de sindicatos, cooperativas y grupos de productores agrícolas, que junto a la propiedad pública y la privada participan activamente en la producción de la riqueza y la generación del ingreso.

⁷² Idem, p. 69.

Una nota distintiva más es la facultad estatal de imponer a la propiedad las modalidades que dicte el interés público, es decir, privilegiar lo social y colectivo sobre lo meramente individual. La concepción clásica del derecho romano que identificaba a la propiedad como el derecho de alguien a usar, disfrutar, abusar e incluso destruir una cosa queda completamente disminuido por la moderna concepción de la función social de la propiedad, fomentada por la Doctrina Social de la Iglesia Católica romana.

Cuando en un apartado posterior veamos el caso especial de México, anotaremos las notas distintivas de nuestra Constitución Política y leyes que se derivan al respecto.

Otra característica más de la intervención del Estado en la actividad económica es la participación directa de aquél en los procesos productivos y distributivos, junto con los particulares y determinados grupos sociales. Así, esta participación puede ser en forma aislada e incluso exclusiva (como el caso mexicano de las actividades estratégicas reservadas en exclusiva al Estado) o bien a través de diversas formas asociativas con los otros dos actores económicos.

Otros fundamentos económicos son las finanzas públicas sanas, a través de un eficaz sistema recaudatorio y el eficiente gasto público; la inversión en infraestructura, la formación de un mercado y el endeudamiento público efectivo.

c) sociales

Por último, consideramos que para la existencia del Estado del Bienestar, junto a los fundamentos jurídicos y económicos, deben existir determinados elementos sociales, que son: una sociedad medianamente desarrollada a través de grupos o estamentos comunitarios (lo que ahora pomposamente se ha dado en llamar “sociedad civil”) y que a través de esa organización participen por la vía democrática dentro de las instituciones políticas de toma de decisiones para la adecuada conducción de la cosa pública.

Figuras como la iniciativa popular, el referéndum, el plebiscito y la revocación de mandato son básicas para lo anterior.

Adicionalmente, se requiere una efectiva inversión en capital humano (instrucción pública, educación superior, investigación y desarrollo científico y tecnológico, capacitación para el trabajo, entre otros) así como en correcta administración de activos públicos.

2.4 Fines

Como ya se ha dicho con anterioridad, los fines del Estado del bienestar no son otros que los fines mismos del Estado: acceso de la población a servicios y derechos sociales.

La diferencia consideramos que reside no tanto en los fines del Estado, en cuyo caso prácticamente todas las teorías y doctrinas políticas coincidirían en afirmarlos, sino en la manera cómo el Estado puede y debe lograr esos fines.

En el fondo de esta cuestión, subyace la diferencia principal entre las diversas concepciones del Estado moderno.

Mientras que para los partidarios de las ideas liberales más cercanas al capitalismo, el Estado no debe intervenir activamente en la conducción económica del país, y por consiguiente, la tarea de crear pero sobre todo, la de distribuir la riqueza y el ingreso público, son campos vedados a la organización estatal y corresponden casi en exclusiva, al sector privado de la economía, propugnando por una limitadísima presencia si no es que una total ausencia de la intervención estatal.

Por el contrario, para otro sector importante de la academia, basados en la más elemental lógica, consideran que las empresas privadas buscan en primerísimo lugar la más alta rentabilidad económica y la obtención de las mayores utilidades económicas y financieras posibles, aún a costa de evadir el pago de contribuciones, abusos laborales y especulación financiera.

La triste realidad es que la naturaleza humana es así. “Homos hominis lupus” (el hombre es lobo para el hombre), sentenció Thomas Hobbes (1588-1679), en la primera parte de su más conocida obra “Leviatán”, escrita en 1651.

Por lo anterior, consideramos que el Estado —como organización natural de la sociedad humana, formada para lograr la felicidad y la prosperidad de los hombres de un territorio determinado y en un momento histórico delimitado— debe intervenir con su poder en la conducción económica para poner límites a la ambición de los diversos agentes y sujetos económicos y lograr una sociedad lo más equilibrada posible.

Estamos convencidos de que la total igualdad, libertad y fraternidad, así como la ausencia de clases sociales nunca se va a lograr, debido a que el comunismo marxista, aunque presuma de científico, en realidad se asemeja más a una doctrina religiosa. Es una especie de “paraíso

en la tierra”, pero sin mayor sustento científico, ya que ateniéndose a la dialéctica de Hegel, no hay razón para pensar que el Estado proletario es el fin del proceso dialéctico y que ahí se detenga la historia.

Decimos lo anterior a manera de premisa, ya que no es el objeto del presente trabajo el análisis de la doctrina marxista ni de la dialéctica.

Consideramos que lo perfecto no existe en la vida social, pero sí lo posible y alcanzable, aún con sus lógicas y naturales imperfecciones.

Por dicha circunstancia, como nunca se va a poder lograr el Estado igualitario proletario, defendemos la idea de un Estado donde haya derechos individuales y colectivos, y donde el aparato gubernamental ejerza una atribución adicional de intervención económica para disminuir lo más posible la desigualdad y la miseria.

Para el profesor español Manuel García-Pelayo (1909-1991), quien fue entre otros muchos cargos Presidente del Tribunal Constitucional del Reino de España de 1980 a 1986, en su obra escrita en 1977 “Las transformaciones del Estado contemporáneo”, el “Estado social” –precursor del Estado del bienestar y a menudo confundido con él–, es “un intento de adaptación del Estado tradicional a la sociedad industrial y post-industrial”⁷³

De la misma forma, habla de una relación entre el Estado y la sociedad, y como fines del Estado Social apunta: “... mientras el Estado tradicional se sustentaba en la justicia conmutativa, el Estado social se sustenta en la justicia distributiva; mientras que el primero asignaba derechos sin mención de contenido, el segundo distribuye bienes jurídicos de contenido material; mientras que aquél era fundamentalmente un Estado legislador, éste es, fundamentalmente, un Estado gestor a cuyas condiciones han de someterse las modalidades de la legislación misma (predominio de los decretos leyes, leyes medidas, etc.); mientras que el uno se limitaba a asegurar la justicia legal formal, el otro se extiende a la justicia legal material.”⁷⁴

2.5 Instrumentalización.

Derivado de lo dicho hasta el momento, colegimos que para la eficacia del Estado del bienestar debe existir mecanismos o instrumentos

⁷³ GARCÍA-PELAYO, Manuel, Las transformaciones del Estado contemporáneo, Alianza Editorial, 11ª reimpression, Madrid, 2005, p. 18.

⁷⁴ Idem, pp. 26-27.

que lo permitan, y que hemos clasificado en: elementos institucionales y actores institucionalizados; y, un escenario internacional.

a) elementos institucionales y actores institucionalizados.

En primer lugar, se necesita un Estado que emane de una Constitución que a su vez consagre derechos sociales.

Ya dijimos anteriormente que la primera Constitución nacional que consideró derechos sociales fue la mexicana de 1917, seguida por la alemana de 1919.

En efecto, en aquella época, junto a los derechos individuales de libertad, igualdad ante la ley y seguridad, se introdujeron medidas protectoras de los derechos de dos grupos sociales: los campesinos y los trabajadores, ya que a final de cuentas, éstos dos sectores habían hecho su generosa aportación en muertos y sacrificios durante la revolución armada de 1910, cuyos antecedentes se remontan a las huelgas de Río Blanco y Orizaba pocos años antes.

Por lo tanto, debemos tener en un Estado que se identifique plenamente y tenga como meta los derechos sociales.

Dicho Estado a través de sus órganos legislativos deberá ir creando poco a poco instituciones y organismos que sirvan para hacer efectivo el acceso de los grupos sociales a esos derechos plasmados en el texto constitucional.

Del mismo modo, los tribunales y jueces del país deben buscar, como ha quedado dicho, la justicia social más que la conmutativa. Para tal efecto, deberá prevalecer en ellos siempre la idea de la "epiqueya", que es la virtud por la que se exime al hombre de la observancia literal de una ley positiva, con el fin de no cometer una injusticia y de estar de acuerdo con el fin de la norma. Numerosos filósofos, teólogos cristianos y juristas han tratado la epiqueya, como Platón, que hablaba de la prudencia de los hombres en cualquier asunto público por encima aún de las leyes; Aristóteles, Alberto Magno, Santo Tomás de Aquino, Fray Antonio Royo Marín OP; Ferraris OFM; el Padre Jesús Montánchez; Hugon; Cayetano; Báñez; Gerard Calvet OSB; el Padre Reginald Garrigou-Lagrange OP, etcétera.

Toda vez que la principal herramienta de la que se vale el Estado del bienestar para cumplir con sus fines y objetivos es la creación de una amplia red de instituciones sociales, necesita allegarse recursos para poder hacerlo. Por tal motivo, un sistema recaudatorio bien organizado y eficiente es

requisito indispensable. Y para que exista tal sistema recaudatorio, es necesario que exista en el país una actividad económica formalizada que esté inscrita en el censo de contribuyentes del fisco y que efectivamente pague sus contribuciones. De lo contrario, si la mayoría de la actividad económica transcurre en la informalidad, es prácticamente imposible que el Estado del bienestar pueda cumplir con sus fines.

En realidad el problema es sencillo de esquematizar pero difícil de resolver. Se crea una especie de círculo vicioso: Estado que no logra la elevación del nivel de vida de sus habitantes y ciudadanos los obliga a la informalidad y la economía subterránea para la sobrevivencia; pueblo que no paga sus impuestos, colabora a que el Estado carezca de recursos para hacer frente a sus obligaciones. Podríamos decir que tal es el caso actual de México, y por eso la finalidad de este trabajo de investigación.

En resumen, se requieren al menos los siguientes elementos institucionales: Constitución nacional que consagre derechos sociales, Estado organizado con instituciones sociales, actividad y agentes económicos inscritos en la formalidad y al corriente con el pago de sus impuestos, política fiscal del Estado con claros tintes sociales y tribunales de justicia sensibles a la justicia social más que a la fría letra de la ley. Aquí vale la pena citar las palabras del Apóstol Pablo a la iglesia cristiana de Corinto: "Porque la letra mata, más el espíritu vivifica"⁷⁵ que no es otra que la idea principal que manejó el Barón de Montesquieu (1689-1755) en su obra más conocida "El Espíritu de las Leyes" escrita en 1748.

Del mismo modo, es de vital importancia la existencia de procesos de participación política ciudadana y su efectiva influencia y poder de decisión en la toma de decisiones.

Sin embargo, lo anterior es fácil de decir pero difícil de instrumentar, como profundamente lo analiza el famoso jurista, filósofo y politólogo italiano Norberto Bobbio (1909-2004), quien en su obra "El futuro de la democracia" escrito en 1984 señala la contradicción entre los ideales de la democracia y los hechos que la realidad impone, dicotomía que ha engendrado, según él, seis falsas promesas acerca de la democracia:

- El nacimiento de la sociedad pluralista, cuando la democracia es fruto del individualismo

⁷⁵ La Santa Biblia, Nuevo y Viejo Testamento, Asociación Bíblica Internacional, Dallas, Texas, 1976, Segunda Epístola del Apóstol San Pablo a los Corintios, capítulo 3, versículo 6, p. 202

- Los problemas de la representación política (conflictos de intereses)
- La falsa promesa de la derrota del poder oligárquico
- La democracia tampoco ha sido capaz de ocupar todos los espacios en los que se ejerce un poder de toma de decisiones obligatorias para un complejo grupo social
- Tampoco la democracia ha eliminado el poder invisible
- Del mismo modo, tampoco ha logrado la educación cívica y política de los ciudadanos⁷⁶

Como causante de esa separación ideal-realidad señala que: “El proyecto democrático fue pensado para una sociedad mucho menos compleja que la que hoy tenemos”⁷⁷ y lo atribuye a tres obstáculos:

- La transformación en los sistemas económicos de los países aumentó los problemas políticos que requirieron capacidad técnica;
- El crecimiento continuo del aparato burocrático vertical, opuesto al sistema democrático; y,
- El escaso rendimiento del sistema democrático en su conjunto.⁷⁸

A pesar de lo negativo del panorama, Bobbio hace un llamado a los valores de la sociedad actual aprendidos a lo largo de su azarosa evolución, para superar los problemas actuales de la democracia: el ideal de la tolerancia; el ideal de la no violencia; el ideal de la renovación gradual mediante el libre debate de las ideas y el cambio de mentalidad y la manera de vivir; y, el ideal de la fraternidad.⁷⁹

Por su parte, el politólogo también italiano Giovanni Sartori (1924), en su obra “Homo videns. La sociedad teledirigida” escrita en 1997, señala que unos de los riesgos actuales más peligrosos para la democracia es el poder de los medios electrónicos de información, y más concretamente, de la televisión.

En efecto, después de hacer un análisis de la democracia, concluye que ésta es un sistema de gobierno “guiado y controlado por la opinión de

⁷⁶ BOBBIO, Norberto, El futuro de la democracia, Fondo de Cultura Económica, 3ª reimpresión, México, 2005, pp. 27-28.

⁷⁷ Idem, p. 41.

⁷⁸ Idem, p. 43.

⁷⁹ Idem, pp. 47-48.

los gobernados”⁸⁰, razón por la que cabe preguntar ¿qué es y cómo se forma dicha opinión pública?, a lo que atribuye un papel preponderante a la televisión, que subinforma y desinforma a las masas, quienes deben de decidir a los mejores hombres para resolver un sinnúmero de problemas sociales, políticos, económicos y, sobre todo, técnicos. Pero añade: “A cada incremento de demo-poder debería corresponderle un incremento de demo-saber. De otro modo la democracia se convierte en un sistema de gobierno en el que son los más incompetentes los que deciden.”⁸¹

Hace una importante distinción entre “información” y “competencia cognoscitiva” y afirma que: “lo importante es que cada maximización de la democracia, cada crecimiento de directismo requiere que el número de personas informadas se incremente y que, al mismo tiempo, aumente su competencia, conocimiento y entendimiento”.⁸²

Sartori concluye con una afirmación demoledora: “De modo que la visión de conjunto es ésta: mientras la realidad se complica y las complejidades aumentan vertiginosamente, las mentes se simplifican y nosotros estamos cuidando –como ya se ha dicho– a un vídeo-niño que no crece, un adulto que se configura para toda la vida como un niño recurrente. Y éste es el mal camino, el malísimo camino en el que nos estamos embrollando”.⁸³

b) escenario internacional.

Mencionamos en párrafos anteriores que para bien o para mal, estamos inmersos en una realidad internacional que es la globalización, entendida ésta como una modernización tecnológica nunca antes vista, que avanza a pasos agigantados y que permite que fluya mejor y más rápida la información, situación que permite una toma de decisiones casi inmediata sobre todo en aspectos económicos, bancarios y financieros.

Hoy en día las economías de las diversas naciones ya no son aisladas ni autárquicas, si es que alguna vez se logró llegar a tal situación.

En 1998 los reconocidos investigadores Daniel Yergin y Joseph Stanislaw publicaron “Pioneros y líderes de la Globalización”, extensa obra

⁸⁰ SARTORI, Giovanni, Homo videns. La sociedad teledirigida, editorial Taurus, 8ª edición, España, 2008, p. 73

⁸¹ Idem, pp. 128-129.

⁸² Idem, p. 131.

⁸³ Idem, p. 132.

que considera como detonantes del proceso globalizador los siguientes factores:

- La economía mixta de Europa
- El capitalismo regulador de los Estados Unidos
- El surgimiento del tercer mundo
- Gran Bretaña y su revolución del mercado
- El surgimiento de Asia
- La transformación de China
- El despertar de la India
- El nuevo juego en América Latina
- El agotamiento y extinción del modelo comunista soviético⁸⁴

Es decir, la globalización es un hecho social que excede fronteras y las concepciones clásicas de soberanía política e independencia económica. Sin embargo, nada obsta para que cada Estado pueda instrumentalizar esquemas que permitan lograr el bienestar colectivo.

De hecho, a raíz del paradigma neoliberal y globalizador han habido intensos debates científicos e ideológicos sobre los resultados de aquél, pudiendo clasificarse las conclusiones en dos: las que dicen que dicho modelo fue diseñado por las grandes corporaciones para acaparar la riqueza y los recursos de las naciones, produciendo, en consecuencia, una mayor desigualdad económicas y millones de pobres; y, los que por el contrario, afirman que gracias al libre flujo de tecnología, información, mercancías y divisas, se ha elevado considerablemente el nivel de vida de la población mundial.

Como ejemplo de las más recalcitrantes opiniones en el primer sentido, tenemos al economista canadiense Michel Chossudovsky, editor del Centro para los Recursos en la Globalización, quien en su obra "Globalización de la pobreza y nuevo orden mundial" escrita en 1997, afirma: "Los gobiernos del G-7 y las instituciones globales como el FMI, el Banco Mundial y la OMC, casualmente, niegan el aumento del grado de pobreza en el mundo. Ocultan las realidades sociales, manipulan las estadísticas oficiales, distorsionan los conceptos económicos... El discurso económico dominante ha reforzado asimismo su influencia en las

⁸⁴ YERGIN, Daniel y STANISLAW, Joseph, Pioneros y líderes de la Globalización, Ediciones B, Buenos Aires, Argentina, 1999, p. 3.

instituciones académicas y de investigación en todo el mundo. Se desalienta firmemente el análisis crítico: la realidad social y económica ha de verse exclusivamente a través de un conjunto único de relaciones económicas ficticias, y esto con el fin de ocultar el funcionamiento del sistema económico global. Los economistas neoliberales producen teorías sin hechos ('teoría pura') y hechos sin teoría ('economía aplicada')... Este dogma neoliberal 'oficial' crea a su vez su propio 'contraparadigma' que da forma a un discurso altamente moral y ético, centrado en el 'desarrollo sustentable' y el 'alivio de la pobreza'... Esta 'contraideología' en raras ocasiones desafía las prescripciones de la política neoliberal. Se desarrolla junto con el dogma neoliberal oficial y en armonía más que en oposición con él... Su papel es generar (dentro de este contradiscurso) algo semejante a un debate crítico sin tocar los fundamentos sociales del sistema de mercado global... Este enfoque ético y sus subcategorías (mitigar la pobreza, cuestiones relativas al género, la igualdad, etc.) presta un 'rostro humano' a las instituciones de Bretón Woods y presenta un compromiso ficticio con el cambio social."⁸⁵

Más adelante en el presente trabajo analizaremos algunos rubros tocantes a nuestro país que nos permitirán llegar a conclusiones sólidamente fundamentadas. Sin embargo, podemos adelantar que aunque muchas de las premisas de los más acérrimos críticos del neoliberalismo y la globalización son correctas, no necesariamente estamos de acuerdo con sus conclusiones, ya que derribar todo el sistema actual dejaría a la sociedad a merced de mayores incertidumbres que las ya existentes en el momento actual, razón por la que consideramos que es preferible ir haciendo cambios graduales a los modelos que redunden en beneficios efectivos para la población.

En todo caso, lo que sí es cierto es que así como Carlos Marx (1818-1883) señalaba atinadamente que el capitalismo producía crisis periódicas para purgarse y seguir su marcha, el neoliberalismo globalizador, a pesar de lo que afirman sus partidarios, no ha sido capaz de evitar, e incluso ha sido el detonante efectivo, de crisis tanto más dañinas cuanto globalizadas se encuentran las finanzas y la especulación.

Recordemos la crisis de las tarjetas de crédito de 1994-1995, la crisis de los aparatos computacionales en 2001-2002, y mucho más reciente, la crisis inmobiliaria que aún recorre como fantasma las naciones del mundo.

⁸⁵ CHOSSUDOVSKEY, Michel, Globalización de la pobreza y nuevo orden mundial, Siglo XXI editores, 2ª edición en español, México, 2003, pp. 37-38.

Sobre el particular, el afamado financiero mundial George Soros (1930) en su libro “La crisis del capitalismo global. La sociedad abierta en peligro” escrito en 1998, se sorprendía al hablar de la crisis financiera originada en Tailandia en 1997 en los siguientes términos: “Varios desequilibrios latentes y aparentemente no relacionados se activaron y su interacción desencadenó un proceso lejos del equilibrio cuyos resultados son totalmente desproporcionados con respecto a los ingredientes que intervinieron en su creación... Es difícil eludir la conclusión de que el sistema financiero internacional constituye el principal ingrediente del proceso de crisis.”⁸⁶

Por su parte, el director de la Escuela de Economía y Ciencia Política de Londres, Anthony Giddens (1938), en su obra “La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia” escrita también en 1998 trata el tema de la globalización como uno de los cinco dilemas que habían dominado en los debates de la socialdemocracia durante los quince años anteriores a esa fecha económica keynesiana, se han debilitado... Con todo, el Estado-nación no desaparece, y el campo de acción del gobierno, tomado en su conjunto, más bien se expande que disminuye a medida que la globalización evoluciona... Las naciones mantienen, y mantendrán durante el futuro previsible, un considerable poder gubernamental, económico y cultural, sobre sus ciudadanos y en el ámbito exterior. ‘Gobernancia’ aparece como un concepto más pertinente para referirse a algunos tipos de facultades administrativas o reguladoras.”⁸⁷

Sobre el novedoso término “gobernancia”, una nota del traductor ilustra que “se refiere más bien a la capacidad de un Estado, o un conjunto de órganos e instituciones administrativas, para gozar de los medios financieros y administrativos necesarios para hacer efectivas sus decisiones.”⁸⁸

Es precisamente en esta área de oportunidad del moderno Estado dentro de la era globalizadora donde queremos considerar la posibilidad de un Estado del bienestar en México.

⁸⁶ SOROS, George, La crisis del capitalismo global. La sociedad abierta en peligro, Plaza y Janés, México, 1999, p. 167.

⁸⁷ Ídem, pp. 44-45.

⁸⁸ Ibidem.

El doctor alemán residente en México Heinz Dieterich Steffan, en el capítulo titulado “Globalización, Estado nacional y Estado mundial” escrito dentro de la obra colectiva “La sociedad global. Educación, Mercado y Democracia” publicada por primera vez en 1995, identificaba un difícil entorno mundial para el Estado nacional, basándose en la consultora internacional Business International Corporation, quien en enero de 1977 señaló: “La era de la posguerra como una era de crecimiento económico descomunally rápido, probablemente ha llegado a su fin”.⁸⁹

Después añade el doctor Dieterich lo siguiente: “El abandono de las estrategias keynesianas de desarrollo y su sustitución por el estadismo reaccionario centrado en el neoclasicismo económico y el maltusianismo social, marcan este viraje. De tal manera, el fin del ‘periodo extraordinario’ y el estadismo reaccionario –mal llamado ‘neoliberalismo’—fueron dos variables importantes en el proceso de globalización del capital”.⁹⁰

Pero a pesar de considerar a las consecuencias de la globalización igual de profundas que las de la revolución agraria e industrial, coincide en que existe un área de oportunidad a cargo del Estado nacional: “En primer lugar, la relación entre el Estado primermundista y las transnacionales del país no es, primordialmente, conflictiva, sino simbiótica... En segundo lugar, hay funciones jurídicas y políticas dentro del sistema global que están reservadas a los Estados nacionales”.⁹¹

2.6 Definición mexicana de “democracia”.

Ya que hemos hablado de los fundamentos jurídicos, económicos y sociales que debe tener el Estado del bienestar –no debemos perder de vista que el objetivo de este trabajo es ver si el Estado de Derecho en México ha servido para lograrlo—así como los instrumentos que se requieren para su real y efectiva vigencia, queremos tocar el tema de la concepción mexicana de “democracia”, ya que consideramos que nuestra tradición jurídica nacional, al ser la primera Constitución social del mundo, aporta información interesante.

Sin embargo, ni en la Constitución liberal de 1857 –marcada por el individualismo—ni en el proyecto de texto enviado por el Primer Jefe del

⁸⁹ DIETERICH STEFFAN, Heinz, et. al., La sociedad global. Educación, Mercado y Democracia, editorial Joaquín Mortiz, 3ª reimpresión, México, 2004, p. 55.

⁹⁰ Ídem, p. 56.

⁹¹ Ídem, pp. 64-65.

Ejército Constitucionalista –facción triunfante en la lucha armada— al Congreso Constituyente reunido en Querétaro, ni en el texto constitucional finalmente aprobado por dicho Congreso y publicado el día 5 de febrero de 1917 se contenía la definición de “democracia”, situación que aconteció hasta la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 1946, y que continúa siendo redacción vigente, cuando se derogó la modalidad de “educación socia

zaro Cárdenas del Río (1934-1940), y que en el inciso a) de la fracción I establecía: “Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.”⁹²

Es importante no perder de vista tal definición, porque mas allá del aspecto retórico o simplemente declarativo con que un amplio sector de la academia ha pretendido descalificar los postulados constitucionales, resulta una guía a seguir, en el sentido de que la finalidad principal del Estado de Derecho en México es, precisamente, el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

2.7 La parte paradigmática de la Constitución mexicana y su trascendencia.

Hemos hablado con anterioridad del Estado de Derecho en México, o Estado Social y Democrático de Derecho, como también gusta de ser conocido entre los juristas del país.

Y no podemos omitir el hecho de que como todo sistema normativo, el mexicano también se fundamenta en una Constitución Política de tipo federal, de la cual derivan todos los demás ordenamientos que constituyen el sistema jurídico nacional.

Como ya ha quedado dicho antes, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue producto del Congreso Constituyente reunido durante los meses de diciembre de 1916 y enero de 1917, a raíz de las elecciones llevadas a cabo en octubre de 1916 para elegir a diputados constituyentes, donde como ciertamente obtuvieron la mayoría los candidatos identificados con la facción carrancista también denominada “constitucionalista”, pero al que llegaron diversas personalidades que

⁹² Diario Oficial de la Federación, lunes 30 de diciembre de 1946, p. 3.

también eran independientes, y que representaban hasta cierto grado los ideales del zapatismo, del maderismo, y del villismo.

La Constitución Política así formulada después de intensos y apasionantes debates, vino a constar de 136 artículos, de entre los cuales podríamos considerar algunos como “paradigmáticos”, es decir, como un patrón o modelo que son la forma en que la sociedad mexicana organizó e interpretó su realidad, siguiendo el concepto del filósofo y científico norteamericano Thomas Samuel Kuhn (1922-1996).

Sobre el particular, el filósofo alemán Karl Loewestein (1891-1973), experto en tipología de las constituciones, en su obra “Teoría de la Constitución” escrita en 1957, denomina como “decisión jurídica fundamental” a: “la elección de una, entre varias posibilidades políticas fundamentales frente a las que se encuentra la comunidad estatal. Como decisiones políticas fundamentales, deben considerarse aquellas resoluciones de la sociedad que son decisivas y determinantes, en el presente y frecuentemente en el futuro, para la conformación de dicha comunidad”.⁹³

El mismo autor aclara que tales decisiones pueden ser tanto de carácter interno como exterior, y menciona algunos ejemplos de decisiones jurídicas fundamentales. Entre las primeras, la elección entre libre cambio o proteccionismo; la actitud del Estado frente a las cuestiones religiosas; la dirección que se deberá dar a la educación; la alternativa entre un sistema de control estatal, iniciativa privada o economía planificada; etc., y entre las exteriores, menciona la entrada a una alianza o retirarse de ella, la ayuda a países subdesarrollados, el reconocimiento de gobiernos extranjeros, etc.

Reconocer el problema práctico de que no siempre es fácil reconocer las decisiones políticas fundamentales de las que no lo son.

Agrega que: “desde un punto de vista técnico, el primer medio para la realización de la decisión política es la legislación”.⁹⁴

Trata también sobre la ejecución de la decisión política fundamental, es decir, la forma de llevar a la práctica dicha decisión, ejecutando la legislación relativa.

En el caso concreto de nuestra Constitución, podríamos decir que las decisiones políticas fundamentales o parte paradigmática, vendrían a ser las siguientes:

⁹³ LOEWESTEIN, Karl, Teoría de la Constitución, editorial Ariel, 4ª reimpresión, Barcelona, España, 1986, p. 63.

⁹⁴ Idem, p. 65.

1. Forma de Estado (federal)
2. Forma de gobierno (república, representativa, democrática)
3. Tutela y protección de derechos humanos o garantías individuales (que han ido en aumento según cada nueva generación de derechos humanos)
4. Separación del Estado y las iglesias
5. Derechos de las clases o grupos sociales considerados débiles (campesinos y trabajadores)
6. Establecimiento de garantías programáticas o aspiraciones del Estado Nacional (derecho a la paternidad; libre elección del número de hijos; derecho a la salud; derecho a un medio ambiente adecuado; derecho a la vivienda digna y decorosa; derechos de los niños; etc.)
7. Poder de intervención del Estado en la economía (planeación democrática del desarrollo; delimitación de los tres sectores de la economía: privado, público y social; fijación de áreas económicas a cargo exclusivo del Estado; establecimiento de áreas económicas prioritarias; prohibición de los monopolios y prácticas monopólicas; propiedad originaria del Estado sobre tierras y aguas y los recursos del subsuelo; etc.) para poder realizar las garantías programáticas antes mencionadas.

Es por lo anterior que consideramos adecuado conocer, difundir y defender esta parte paradigmática de nuestra Carta Magna, porque es precisamente el fundamento, plasmado con el esfuerzo y la sangre de muchos mexicanos, para llegar a un Estado de Bienestar que supere la mera declaración para convertirse en una realidad.

2.8 El poder de intervención del Estado en la economía.

En estos momentos todos hablan de la crisis financiera global, de la caída de los mercados, del quiebre de bancos e instituciones financieras, de la inestabilidad en el tipo de cambio de las monedas, y de muchos otros fenómenos económicos negativos.

Así las cosas, para los estudiosos del Derecho Constitucional, está resultando cada vez más interesante y formativo re-descubrir el denominado “poder de intervención del Estado en la economía”.

Efectivamente, abundan los analistas y expertos que tratan de identificar esta crisis financiera actual con la famosa “Gran Depresión”

provocada por la caída de la Bolsa de Valores de Nueva York en 1929 y que no fue superada sino hasta que el Presidente norteamericano Franklin Delano Roosevelt comenzó a implementar en 1933 un nuevo —en aquél entonces— modelo económico conocido como “New deal” derivado de las teorías del economista inglés John Maynard Keynes (1883-1946) sobre la ocupación y el empleo, que dieron sustento al sistema de economía mixta, donde intervienen en la actividad económica tanto el sector privado como el Estado.

Ahora las aparentes “soluciones” a todos los males económicos de la humanidad los pretenden resolver con una versión modernizada del “New deal” norteamericano.

Incluso algunos hablan de configurar una especie de nuevo sistema de “Bretton Woods” donde en vez de las clásicas potencias europeas de antaño y los Estados Unidos de Norteamérica, ahora participen los grandes bloques económicos: Unión Europea, la cuenca Asia-Pacífico, Rusia, India, y China, dejando relegados a las naciones hispanoamericanas y al continente africano.

Sin embargo, nadie o muy pocos voltean los ojos a nuestra propia historia constitucional y política, de donde bien podríamos tomar las soluciones aplicables en nuestro país.

No debemos ignorar que la actual crisis, como ya se ha dicho, es global, pero aún así, cada país puede tener sus propias recetas para combatirla, y máxime cuando esos remedios dieron resultado en el pasado.

Al final de cuentas, la aplicación de las teorías keynesianas que nos proponen ahora también se refieren a una vista al pasado.

Pues bien, nuestro sistema jurídico constitucional plasmado en la Constitución Política de 1917 que nos rige, ya contemplaba lo que algunos denominan “el poder de intervención del Estado en la Economía”.

En efecto, los artículos 25 a 28 principalmente, más algunas otras disposiciones dispersas a lo largo de todo el texto constitucional, establecen una serie de principios y mecanismos que bien valdría la pena retomar, como lo son:

Rectoría estatal de la economía

- Participación de tres sectores en la economía: público, privado y social, integrado éste último por sindicatos, cooperativas, ejidos y comunidades agrarias.⁹⁵
- La creación de áreas estratégicas de la economía nacional y de áreas prioritarias⁹⁶
- Sujeción de la actividad económica de los sectores privado y social a “las modalidades que dicte el interés público”
- Un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional⁹⁷
- Fijación de los denominados “fines del proyecto nacional” que son, entre otros:
 7. Fortalecer la soberanía de la nación y su régimen democrático
 8. Fomento del crecimiento económico y el empleo
 9. Una más justa distribución del ingreso y la riqueza
- La propiedad originaria de la Nación, administrados por el Estado, de las tierras y aguas que componen el territorio nacional
- El derecho del Estado para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público
- Regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación
- El control estatal de la industria de los hidrocarburos⁹⁸
- El reconocimiento de personalidad jurídica a los grupos de población ejidales y comunales

⁹⁵ Dentro del marco jurídico agrario, con la Ley Agraria de 1992 si bien se modernizaron algunas cosas, como la impartición de la justicia agraria por parte de Tribunales Especializados, se descuidó por completo la organización de los campesinos para la producción agrícola y ganadera. Se apostó por la privatización del campo mexicano a través de la figura del dominio, y el resultado salta a la vista: éxodo masivo de campesinos, caída de la producción de alimentos, y una terrible especulación inmobiliaria para fines urbanísticos.

⁹⁶ La figura de “área prioritaria” fue creada por las reformas a la Constitución planteadas por el ex Presidente Miguel de la Madrid y dieron pie al gradual abandono del Estado de determinadas actividades importantes de la economía.

⁹⁷ Donde se le da una intervención mínima al Congreso de la Unión, pero curiosamente es el único caso vigente en nuestra Constitución de democracia directa, donde el pueblo puede intervenir aportando propuestas concretas.

⁹⁸ En la reciente reforma en materia energética aprobada por el Congreso de la Unión, uno de los errores más grandes fue no haber distinguido entre propiedad de los hidrocarburos, empresa encargada de llevar a cabo las actividades industriales relacionadas con el petróleo y demás hidrocarburos, y la actividad industrial en sí misma. Por eso algunos hablaban de que se “privatizaba el petróleo”, otros hablaban de que se “privatizaba la empresa PEMEX”, etc., pero nadie acertaba a distinguir desde un punto de vista estrictamente técnico legal.

- La institución del Ejido y de la Comunidad agrícola como un patrimonio público para el trabajo y sustento de la clase campesina⁹⁹
- La prohibición de latifundios y creación de la pequeña propiedad agrícola
- La promoción estatal del desarrollo rural
- La prohibición de monopolios y de prácticas monopólicas
- Castigo severo de toda concentración o acaparamiento de productos necesarios para la economía nacional o el consumo popular¹⁰⁰
- Creación de un Banco central autónomo (Banco de México) con el objetivo principal de procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional¹⁰¹
- La concesión para prestar servicios públicos o para la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación

Baste lo anterior para darnos cuenta del amplio terreno que los órganos del Poder Público en México tienen para intervenir, y así lograr el desarrollo económico de nuestro país.

Tampoco olvidemos que el artículo tercero Constitucional, reformado en 1946, define a la democracia no sólo como un sistema o forma de gobierno, sino como: ***“un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”***.

Hay quienes desde un punto de vista purista del Derecho desdeñan los postulados sociales de nuestra Constitución. Critican el exceso de metas y objetivos considerándolos sólo discursos ideológicos o metas inalcanzables. Basados en otras tradiciones jurídicas ajenas a la nuestra, afirman que la Constitución debe ser breve y muy técnica, estableciendo sólo reglas generales de Derecho.

Nosotros distamos de esa concepción. Consideramos que la Constitución ciertamente no la hizo ningún grupo de notables doctores en

⁹⁹ De la no comprensión de este aspecto, se originan las visiones privatizadoras y mercantilistas del campo mexicano

¹⁰⁰ Recientemente en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión se rechazó una iniciativa que buscaba tipificar como delito grave esta conducta, con lo cual los diputados se apartaron de los principios constitucionales.

¹⁰¹ La verdad de las cosas es que el Banco de México es un ente completamente aparta del Estado Mexicano, que no ha logrado cumplir su objetivo prioritario y que por el contrario, tal parece que sólo obedece y aplica consignas de los grandes organismos financieros mundiales como el FMI, BM y BID.

Derecho, sino que la hicieron los soldados, los obreros y los campesinos levantados en armas contra la injusticia y la opresión.

Numerosos académicos han coincidido en que nuestro orden jurídico derivado de la Constitución de 1917 contiene diversos problemas técnicos, originados por el choque entre dos distintas y opuestas concepciones jurídicas: la tradicional individualista y civilista, y la nueva—en aquél entonces—de carácter social.

Por todo lo anterior consideramos que la aplicación de los principios del Estado de Bienestar reflejados en la Constitución mexicana necesariamente deben transitar por los siguientes pasos:

- Una actualización integral del marco jurídico agrario que organice a los campesinos para la producción sin privatizar la propiedad de la tierra
- La intervención de órganos estatales para evitar abusos de empresas en contra de consumidores y usuarios, fortaleciendo por ejemplo las facultades de la Profeco, de la Condusef y de la Consar
- Una mayor intervención del Congreso de la Unión y de las organizaciones de la sociedad civil, en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo
- Una revisión integral de la organización y funcionamiento del Banco de México haciendo hincapié en el uso y destino de las reservas internacionales

En esta época en donde todo aparece tan confuso, y los intereses de grupo son los que aparentemente dominan todas las actividades, no debemos dejar en el olvido y dejar de aplicar nuestra Constitución.

En los Estados Unidos de Norteamérica, el nuevo presidente Barack Hussein Obama habla de nacionalizar los bancos, y de hecho ya ha dado un paso adelante al adquirir importantes porciones accionarias de los mismos.

En Europa los gobiernos de los países integrantes de la Unión Europea se están reuniendo para trabajar en un nuevo modelo monetario mundial.

En Rusia, el Estado ha recobrado el control de las empresas petroleras y del gas.

En México mientras el Presidente Felipe Calderón habla de que la “economía ha fallado”, todavía hay quienes siguen defendiendo absurdamente los mitos fracasados del “libre mercado” y resucitan el de la

tristemente célebre “mano invisible” de Adam Smith, teórico del capitalismo moderno.

2.9 Conclusiones.

De todo lo anterior, podemos concluir que México tiene una Constitución que antes que la economía mixta de Keynes; antes del *new deal* de Roosevelt; y, antes del modelo de Bretton Woods, ya establecía el poder de intervención estatal en la economía, con metas claras y definidas de mejoramiento del nivel de vida de la población, para lograr la felicidad de la gente, que en última instancia es la meta máxima de todo sistema jurídico y régimen político.

Consideramos que aunque nominalmente nuestra tradición jurídica nunca ha utilizado el término “Estado de bienestar”, nuestro marco jurídico contiene soluciones apegadas a nuestra tradición jurídica que permiten superar la actual crisis económica.

**FISCALIZACIÓN SUPERIOR. ANÁLISIS DE DERECHO
COMPARADO. ALEMANIA, FRANCIA, ARGENTINA Y LOS
ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA**
Cecilia Licona Vite*

*Doctora en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, Investigadora “A” del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

I. NOTA PREVIA

La fiscalización y la rendición de cuentas son elementos esenciales para la gobernabilidad y el desarrollo de las sociedades, que se incrustan en los sistemas políticos, habitualmente, a través de la representación popular y de la división de poderes.

Al respecto, es de recordar que la división de potestades no sólo es una separación funcional de competencias, también es un instrumento de limitación y control del poder que garantiza que unos poderes puedan controlar y vigilar a otros y que los servidores públicos rindan cuentas.¹⁰² La idea común que subyace en la división de competencias es que el poder frene al poder.¹⁰³ Y es que hablar de poder limitado es hablar de poder controlado.¹⁰⁴

También es de acordarse que la palabra control tiene un sentido amplio, cuyo significado lingüístico abarca las acciones de revisar, fiscalizar, comprobar, verificar, inspeccionar y vigilar, aunque también se emplea para designar actividades como las de registrar, intervenir, someter, dominar, mandar, gobernar, dirigir, preponderar y frenar. Esta pluralidad de significados, en el Estado constitucional, está orientada esencialmente a fiscalizar la actividad del poder para evitar abusos.¹⁰⁵

El control se ejerce de manera bidireccional entre los órganos de gobierno y de representación, ya que de no ocurrir así, y solamente haber posibilidades de control en un sentido, se generarían situaciones de asimetría incompatibles con un sistema constitucional, y se estarían

¹⁰² El principio de división de poderes tuvo como origen evitar los absolutismos que habían creado los Ejecutivos. Para ello, se instituyeron en los Congresos las facultades de control sobre las funciones ejecutivas.

Hoy por hoy, la división de poderes es un medio de establecer frenos y contrapesos para que cada uno de los poderes se mantenga dentro de sus demarcaciones, sirviendo de equilibrio a los otros, impidiendo que quien tenga el poder pueda abusar de él

¹⁰³ Las funciones de control del ejercicio del poder están delimitadas y definidas constitucionalmente. Los medios de control están orientados en un solo sentido y responden a un único fin: evitar abusos. *Vid.*, GALÁN BAÑOS, Israel y ANDRADE RUIZ, Carlos, *El control político del presupuesto federal y la rendición de cuentas*, México, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, marzo de 2003, p. 57.

¹⁰⁴ Kart Loewenstein expresa que limitar a los detentadores del poder político es el núcleo de lo que en la historia antigua y moderna de la política aparece como constitucionalismo. *Vid.*, LOEWENSTEIN, Kart, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Editorial Ariel, 1983, p. 29.

¹⁰⁵ *Vid.*, ARAGÓN, Manuel, *Constitución, democracia y control*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 181, 191, 192 241, 247, 249 y 251.

configurando áreas del poder ajenas al control.¹⁰⁶ La interacción de esos poderes promueve, por tanto, equilibrios y contrapesos y fomenta la vigilancia de tipo *circular*.¹⁰⁷

De los controles, la fiscalización de las finanzas públicas es una de las herramientas medulares de la mayoría de los cuerpos legislativos alrededor del mundo, para influenciar el diseño de las políticas públicas, para vigilar su implementación y para frenar y mitigar la corrupción y la mala administración dentro de las organizaciones gubernamentales.¹⁰⁸

En concreto, en México la fiscalización de los recursos federales es uno de los principales dispositivos de control ejercido por la Cámara de Diputados para evaluar la forma como el gobierno lleva los asuntos públicos, a fin de modificar, reducir o incrementar ciertos rubros y áreas del presupuesto y de los ingresos, así como para impulsar la rendición de cuentas.¹⁰⁹ Tal revisión tiene significación jurídica y política, ya que el orden constitucional otorga dicha facultad al pueblo, quien la ejerce a través de sus representantes (Cámara de Diputados), para vigilar y examinar la legalidad y exactitud en el manejo de los recursos públicos.¹¹⁰

Tal control se basa en la división y equilibrio de poderes, que constituye un contrapeso que frena el eventual ejercicio abusivo de la actividad gubernamental y que desemboca en una rendición de cuentas.

A lo anterior, es de advertir que cuando hablamos de la rendición de cuentas no estamos evocando un tema nuevo.

¹⁰⁶ Dado que todo poder, aun siendo legítimo y democrático, conlleva el riesgo de ser usado abusivamente en beneficio de quien lo ejerce, surge la necesidad de establecer frenos y controles *Vid.*, VALADÉS, Diego, El control del poder. En *Estudios Doctrinales*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, p. 61.

¹⁰⁷ *Vid.*, SOLARES MENDIOLA, Manuel, *La Auditoría Superior de la Federación: antecedentes y perspectiva jurídica*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, p. 128.

¹⁰⁸ *Vid.*, UGALDE, Luis Carlos, *Vigilando al Ejecutivo*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVII Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, Librero-Editor, 2000, p. 33. También, del mismo autor, *Vid.*, *La rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales*, Serie Cultura de la Rendición de Cuentas, México, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, Comisión de Vigilancia, Auditoría Superior de la Federación, 2002, pp. 12 y 13.

¹⁰⁹ *Ibid.*

¹¹⁰ En México, la Cámara de Diputados lleva a cabo un continuo control político del Poder Ejecutivo que se basa en la división y equilibrio de poderes y constituye un contrapeso que tiende a frenar el eventual ejercicio abusivo de la actividad gubernamental. Uno de esos contrapesos es el control de los recursos públicos federales.

En sus orígenes, la rendición de cuentas aparece en Inglaterra, desde los primeros tiempos del constitucionalismo inglés, época en que el Parlamento atendió las tareas relativas al control político y económico de los monarcas.

El control económico inglés, denominado *poder de la bolsa*, comprendía los requerimientos e impuestos que el Soberano pretendía imponer a sus súbditos, así como los mecanismos de control de gastos para evitar los excesos en que podía incurrir la Corte.¹¹¹

Con el paso del tiempo, el *poder de la bolsa* inglés vino a ser un instrumento eficaz del órgano Legislativo en su relación de equilibrio con el Poder Ejecutivo, para influir en el diseño de las políticas públicas; para vigilar su implantación, y para frenar la corrupción y la mala administración dentro de la gestión gubernamental.¹¹²

En el medioevo se encuentran algunas manifestaciones artísticas relacionadas con el control de los fondos públicos que demandaba el pueblo a sus gobernantes.

Precisamente, la doctora española Pilar Jiménez Rius muestra que en la obra artística que se localiza en el *Palazzo Pubblico de Siena* se acoge una serie de frescos representativos de la buena y mala administración de los fondos públicos. Esos frescos, dice Jiménez Rius fueron realizados por Ambrogio Lorenzetti entre los años 1338 y 1340. De ellos, *la Alegoría del buen gobierno*, simboliza el bien común, incluyendo las principales virtudes, rodeados por los representantes de la ciudadanía. El tema sigue con un par de frescos que muestran los efectos del buen gobierno en la ciudad y en la campaña: armonía, justicia y abundancia material en el comercio y la producción agrícola. Por el otro lado, en *la Alegoría del mal gobierno* se retrata la tiranía, con símbolos de vicios como la injusticia y el engaño. Sus

¹¹¹ El control financiero fue de los primeros que se opusieron con éxito a la arbitrariedad de los monarcas. Después, surgió la función legislativa, como compensación al consentimiento que hacían las asambleas a los soberanos para recaudar tributos o exigir prestaciones.

¹¹² Es de recordar que ni en el Estado del Medioevo ni en el del Renacimiento se elaboraron normas fundamentales referentes al control del gasto público de un país. Ello por la falta total de una distinción entre la caja del Estado y la del príncipe. En el Estado monárquico absolutista el poder real era considerado como propietario feudal de los impuestos, de los que disponía a su capricho y voluntad. Fueron los Estados de la democracia constitucional los primeros en establecer en sus leyes fundamentales la facultad de sus pueblos de participar en las decisiones acerca del gasto público. En el Estado moderno el poder de la bolsa se ha hecho mucho más complejo.

efectos en la ciudad incluyen incendios, saqueos y estancamiento de la vida económica.¹¹³

Respecto a los antecedentes de la rendición de cuentas, es de tener presente que después de la Edad Media, en el siglo XVI, en América, en la época colonial, era peculiar encontrar, en las colonias sometidas a la Corona española, un sistema de contraloría sobre las cuentas de las Cajas Reales a cargo de las audiencias locales. Eso a través de una serie de disposiciones que regulaban las actuaciones de funcionarios de Gobierno. Tal es el caso, por ejemplo, de las Leyes de Indias, las cuales en conjunto con algunas instituciones como la Residencia,¹¹⁴ la Visita¹¹⁵ y la Rendición de Cuentas,¹¹⁶ constituyen un antecedente básico del control financiero actual en las colonias españolas.¹¹⁷

¹¹³ Vid., JIMÉNEZ RIUS, Pilar, *La Declaración de Pamplona: Una nueva etapa en el control externo de los fondos públicos en España*, disponible en: <http://www.auditoriapublica.com/revistas/41/pg31-42.pdf>.

¹¹⁴ En relación con el juicio de residencia, Vid., BARRAGÁN, José, Antecedentes históricos del régimen mexicano de responsabilidades de los servidores públicos. En la obra colectiva denominada: Las responsabilidades de los servidores públicos, Colección Políticas, Manuel Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie G. Estudios Doctrinales, núm. 88, coordinadores: maestro José de Jesús Orozco Henríquez y doctor José Luis Soberanes Fernández, México, 1984, pp. 29 a 55. También se sugiere consultar a Fausto Castañeda, quien explica que la residencia tiene su origen en el derecho romano que pasó a las Siete Partidas y otros cuerpos legales españoles, que al extender su vigencia al Nuevo Mundo descubierto, terminarían arraigándose en lo que hoy es México donde se aplicaron hasta llegada la Independencia. El juicio de residencia llegó a tierras americanas con los propios conquistadores. A México arribó con el propio Hernán Cortés, que paradójicamente fue la primera autoridad que sufrió la residencia, como consecuencia de las muchas quejas que habían llegado a España de su conducta. El juicio de residencia consistía en examinar las cuentas de los funcionarios al concluir su encargo. Se trataba de fincarles responsabilidad o de premiarlos, según su buen o mal desempeño. En tanto se llevaba a cabo el juicio, el funcionario saliente no podía cambiar su lugar de residencia, de allí el nombre de esta institución. Vid., CASTAÑEDA, Fausto, Juicio político de los Servidores públicos, en: <http://www.monografias.com/trabajos38/juicio-politico/juicio-politico.shtml>.

¹¹⁵ En la visita, el juez podía iniciar sus actuaciones antes de publicar los edictos y en cualquier momento de una gestión. Los funcionarios visitados, a diferencia de los residenciados, permanecían en sus puestos.

¹¹⁶ La rendición de cuentas de las cajas reales se refería a la gestión del Oficial Real. Y es que por las manos de los oficiales reales pasaban grandes sumas de dinero, consistentes en la recaudación de los recursos de la Corona. Esos oficiales estaban sujetos a rendición de cuentas. Había cuatro oficiales reales en cada ciudad importante: un tesorero, un contador, un factor y un veedor. Con los años, sólo quedaron los dos primeros.

¹¹⁷ El Consejo de Indias fiscalizaba la actuación de los Oficiales Reales y vigilaba el desarrollo y fomento de la hacienda real. Por Real Provisión del 4 de julio de 1543, los Oficiales reales debían enviar a la Contaduría del Consejo de Indias una glosa de lo recibido y lo gastado, al final de cada año, y una cuenta completa cada tres años. Por Real Cédula de

Empero, es a partir del siglo XVIII cuando los representantes populares de los países más adelantados de occidente empezaron a preocuparse seriamente por controlar el gasto público, como el medio más eficaz para evitar el incremento de las cargas fiscales.

A finales de esa época, las aspiraciones liberales de la Revolución Francesa, dejaron huella clara, en la historia política de la humanidad, del clamor ciudadano francés por la rendición de cuentas gubernamental.

Tal demanda ciudadana quedó difundida en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789), la cual consigna el derecho del pueblo francés de pedir cuentas a sus gobernantes. Así lo dispuso el artículo 15, de ese documento, palabra por palabra: *Toda comunidad tiene derecho a pedir a todos sus agentes cuentas de su conducta.*¹¹⁸

En la actualidad, el auténtico soporte de la democracia es la confianza de la sociedad, fundada en la edificación de sistemas de rendición de cuentas y fiscalización superior de la actividad gubernamental. Esto como un derecho humano de los ciudadanos a conocer y vigilar el patrimonio común, como resultado de su contribución a los gastos del Estado.¹¹⁹

En ese tenor, es común que el Estado otorgue el control financiero a un órgano representativo del mismo (llámese Parlamento, Congreso, Asamblea Legislativa, Tribunal de Cuentas, Contraloría...), para que examine detenidamente la manera en que se aplicó el gasto público.¹²⁰

1554, se creó un sistema de contralor sobre las cuentas de las Cajas Reales a cargo de la audiencia local. Por las ordenanzas de Burgos (1605), se crearon tres Tribunales de Cuentas (constituidos por tres contadores cada uno) en las ciudades de México de la Nueva España, Ciudad de los Reyes del Perú y Santa Fe del Nuevo Reino de Granada. En 1570, Felipe II ordenó al Consejo de Indias la recopilación de toda la normativa vigente. Esa tarea duró casi un siglo, quedando concluida en 1680. En la Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias (formada por nueve libros) el octavo libro contiene las normas concernientes a lo hacendario.

¹¹⁸ *Vid.*, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, adoptada por la Asamblea Constituyente francesa del 20 al 26 de agosto de 1789, aceptada por el Rey de Francia el 5 de octubre de 1789, disponible en: http://www.aidh.org/uni/Formation/01Home2_e.htm.

¹¹⁹ *Vid.*, el mensaje del C.P.C. Arturo González de Aragón, Auditor Superior de la Federación, en la ceremonia del 183 aniversario de la fiscalización superior en México, 16 de noviembre de 2007, Ciudad de México.

¹²⁰ Dice Berlín Valenzuela que el catálogo de asuntos que podrían formar parte de la función financiera es muy extenso: la imposición de contribuciones, la aprobación del Presupuesto del

Lo anterior, en el entendido que para garantizar la regularidad de las operaciones financieras gubernamentales no es suficiente que se prevenga que ellas deben sujetarse a una serie de disposiciones (por ejemplo, Ley de Ingresos, Presupuesto de Egresos...), sino que es indispensable establecer un régimen de control eficaz para evitar las irregularidades que pretendan cometerse y reprimir las que se hayan cometido y, en su caso, fincar las responsabilidades a que haya lugar.¹²¹

Tal sistema se apoya, en sus inicios, en un axioma plenamente aceptado: los servidores públicos son personas que ejercen o desempeñan cargos, comisiones o empleos en las instancias gubernamentales y, por lo mismo, están sujetas a deberes que las constriñen a la necesidad de rendir cuentas y responder por sus conductas.

Así, no es extraño que los Estados contemporáneos hayan adoptado medidas necesarias para garantizar a los ciudadanos una mejor y más transparente gestión y rendición de cuentas públicas de los servidores públicos.

Justamente, una medida fundamental para el control del gasto público es la que ejercen las entidades fiscalizadoras superiores de los diferentes países del mundo.

Tal es el caso, por ejemplo, del Tribunal Federal de Cuentas de Alemania; del Tribunal de Cuentas de España; del Tribunal de Cuentas de Italia; del Tribunal de Cuentas de Francia; del Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil; del Tribunal de Cuentas de Uruguay; de la *Government Accountability Office* de los Estados Unidos de América (GAO); de la Auditoría General de la Nación de Argentina; de la Contraloría General de la República de Costa Rica; de la Contraloría General del Estado de Ecuador; de la Contraloría General de la República de Chile; de la Contraloría General de

Gobierno, la revisión de la Cuenta Pública, la distribución detallada de los caudales públicos, la venta o concesiones de bienes y servicios de la Nación y los tratados internacionales en materia económica y comercial. *Vid.*, BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003 (5ª. Reimpresión), pp. 136 y 137. Asevera Cecilia Mora Donato que si los Parlamentos del siglo XIX fueron los grandes legisladores, los de la época contemporánea son esencialmente controladores, siendo instrumento básico de control la fiscalización superior. *Vid.*, MORA-DONATTO, Cecilia, *Función presupuestaria o financiera, Facultades del Congreso en materia presupuestaria*, Antología, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Grupo Parlamentario del PRD, Centro de Producción Editorial, 2004, pp. 21 y 22.

¹²¹ *Vid.*, FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, México, Editorial Porrúa, S. A., 1979, p. 346.

la República de Colombia, y de la Auditoría Superior de la Federación en México.

El control que llevan a cabo esas entidades de fiscalización superior –llámense tribunales de cuentas, contralorías, auditorías...- tiene como objetivos primarios la apropiada y eficaz utilización de los fondos públicos, la búsqueda de una gestión rigurosa, la regularidad en la acción administrativa y la información, tanto a los poderes públicos como al país, mediante la publicación de informes imparciales.

Ese control que llevan a cabo las entidades de fiscalización superior es, innegablemente, premisa necesaria para la estabilidad y el desarrollo de los Estados.¹²²

Al día de hoy, 189 entidades de las entidades de fiscalización superior del mundo –entre ellas las arriba mencionadas- se encuentran agrupadas en la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés),¹²³ organismo en el que, para el periodo 2007-2010, ocupa la Presidencia a la Auditoría Superior de la Federación de México.¹²⁴

En la INTOSAI, aproximadamente un 45% de sus miembros tiene adoptado un modelo de fiscalización, en el cual la entidad de fiscalización superior depende del Poder Legislativo (ese es el sistema seguido por países como México, Estados Unidos, Canadá y Argentina, entre otros).¹²⁵ Un 28%, aproximadamente, de los miembros de la INTOSAI, se integra por entidades fiscalizadoras que tienen una dependencia del Poder Judicial, como es el

¹²² *Vid.*, la Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización Internacional. *Organization of Supreme Audit Institutions*, disponible en: http://www.intosai.org/es/portal/about_us/organisation/.

¹²³ Es de mencionar que la INTOSAI fue fundada en noviembre de 1953, a iniciativa del entonces Presidente de la entidad de fiscalización superior de Cuba, Emilio Fernández Camus. Para ello, delegados de 34 países se reunieron en La Habana para realizar el Primer Congreso Internacional de las Instituciones Superiores de Auditoría (Internacional Congress of Supreme Audit Institutions, INCOSAI). Actualmente, la INTOSAI está integrada por 189 miembros de pleno derecho, más 3 miembros asociados. La INTOSAI es la organización central para la fiscalización pública exterior. Desde hace más de 50 años, ella ha proporcionado un marco institucional para la transferencia y el aumento de conocimientos para mejorar a nivel mundial la fiscalización pública exterior y por lo tanto fortalecer la posición, la competencia y el prestigio de las distintas entidades de fiscalización superior en sus respectivos países. *Vid.*, *International Organization of Supreme Audit Institutions*, disponible en: http://www.intosai.org/es/portal/about_us/.

¹²⁴ Es de apuntar que en el XIX Congreso de la INTOSAI, celebrado en noviembre de 2007 en la Ciudad de México, la Auditoría Superior de México asumió la Presidencia de dicha Organización para el periodo 2007-2010.

¹²⁵ A ese modelo se le suele denominar anglosajón.

caso de la mayoría de los Tribunales de Cuentas. Un 18%, aproximadamente, tiene dependencia del Poder Ejecutivo (este es el sistema de algunos países nórdicos, así como de Finlandia y Bangladesh). Y un 7%, aproximadamente, son entidades de fiscalización que tienen autonomía respecto de los poderes tradicionales (aquí se sitúan países como Colombia, Perú y Nicaragua).

Por otra parte, es de hacer notar que la INTOSAI realiza sus tareas con el apoyo de los siguientes órganos:¹²⁶

- ✓ Congreso,
- ✓ Comité Directivo,
- ✓ Secretaría General,¹²⁷ y
- ✓ Siete Grupos Regionales de Trabajo (AFROSAI, ARABOSAI, ASOSAI, CAROSAI, EUROSAI, OLACEFS y SPASAI).¹²⁸

¹²⁶ *Vid.*, International Organization of Supreme Audit Institutions.

http://www.intosai.org/es/portal/about_us/organisation/.

¹²⁷ La Secretaría General de la INTOSAI, situada en Viena (Austria), constituye el soporte administrativo central de esa organización; gestiona el presupuesto de la misma; está al servicio del Comité y de los Congresos; facilita las comunicaciones entre los miembros; y organiza seminarios y estudios especiales.

¹²⁸ La INTOSAI también cuenta con una Comisión Financiera y Administrativa que sirve para la preparación de decisiones del Comité Directivo. Asimismo, tiene un Director de Planificación Estratégica que garantiza una eficiente coordinación y la implementación de un Plan Estratégico. La INTOSAI, actualmente, aplica el Plan Estratégico 2005-2010 que incluye, cuatro metas clave y diversos valores centrales que guiarán las actividades de esa organización en el futuro. Plan Estratégico, reconociendo que la INTOSAI ha alcanzado muchos logros desde su creación en 1953, propone basarse en los éxitos del pasado y, al mismo tiempo, permitir que la organización haga frente a nuevos desafíos en el futuro. La primera de las metas de ese Plan consiste en crear y adoptar normas profesionales y rendición de cuentas en las entidades de fiscalización superior. La segunda reside en crear competencias y capacidades institucionales en las entidades de fiscalización superior, a través de la formación, la asistencia técnica y otras actividades de desarrollo; la tercera meta radica en fomentar la cooperación, la colaboración y la mejora continua de las entidades de fiscalización superior, compartiendo conocimientos, incluidos los puntos de referencia, estudios sobre mejores prácticas e investigación. La cuarta meta de la INTOSAI radica en convertirse en una organización internacional modelo.

La INTOSAI es la organización internacional oficial que representa a las EFS, pero es también un grupo voluntario cuyo éxito depende del apoyo coherente, profesional y financiero de sus miembros. La INTOSAI reconoce que su fuerza reside en la diversidad cultural, lingüística y política de sus miembros en todo el mundo, y busca una representación equilibrada de las regiones y los sistemas de fiscalización. El Comité Directivo, los comités y las task forces de la INTOSAI están organizados de modo que ayuden a garantizar un equilibrio regional y reflejen los diversos modelos y enfoques de las EFS.

También es de resaltar que la INTOSAI tiene el máximo apotegma que reza: *La experiencia mutua beneficia a todos (experiencia mutua ómnibus prodest)*.

De acuerdo con ese lema, el intercambio de experiencias entre sus miembros, y los consiguientes descubrimientos y perspectivas, constituye una garantía de que la auditoría gubernamental avanza continuamente hacia nuevas metas.¹²⁹

Ahora bien, en relación con la INTOSAI, es de destacar que en 1977 aprobó la Declaración de Lima sobre las *Líneas Básicas de la Fiscalización* donde, en 25 numerales, articula el enfoque filosófico y conceptual básico del organismo, poniendo de relieve la independencia y los valores democráticos.¹³⁰ Tales principios, son los sugeridos por la INTOSAI para ser tomados en cuenta por las entidades de fiscalización superior del mundo, y en particular, por las a ella agrupadas.

Esos perfiles de fiscalización, sugeridos por la Declaración de Lima, se pueden condensar de la siguiente manera:

▪ **Clases de control:**

Al respecto, la Declaración de Lima diferencia entre el control previo y posterior,¹³¹ aclarando que la situación legal, las circunstancias y necesidades de cada país determinan si una entidad fiscalizadora

Vid., el Plan Estratégico 2005-2010 de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, publicado en el año 2005, impreso en los Estados Unidos de América, traducido al español por *Tazir International Language Service, Weiterstadt* (Alemania), *International Organization of Supreme Audit Institutions*, disponible en: <http://www.intosai.org/blueprint/upload/13sstratplan.pdf>.

Vid., la Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización Internacional. *Organization of Supreme Audit Institutions*, disponible en: http://www.intosai.org/es/portal/about_us/organisation/.

¹²⁹ La INTOSAI es un organismo internacional, autónomo, independiente y apolítico. Es una organización no gubernamental con un estatus especial con el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC), cuyo objetivo primordial es promover el intercambio de ideas y experiencias entre sus miembros, en el ámbito de la auditoría gubernamental. *Vid.*, *International Organization of Supreme Audit Institutions*, disponible en: http://www.intosai.org/es/portal/about_us/.

¹³⁰ La Declaración de Lima ha tenido un influjo decisivo sobre el desarrollo de la auditoría pública en todos los países. Ella es el documento más importante para todas las entidades fiscalizadoras superiores de la INTOSAI, sea cual fuere la región a la que pertenezcan, el desarrollo que hayan tenido, el modo en que se integren dentro del sistema de la Administración Pública, o la forma en que estén organizadas. *Vid.*, *International Organization of Supreme Audit Institutions*, disponible en: http://www.intosai.org/es/portal/documents/intosai/general/lima_declaration/.

superior ejerce un control previo.¹³² El control posterior es una función inalienable de cada entidad fiscalizadora superior, independientemente de que esté facultada para realizar un control previo.¹³³

La Declaración de Lima también distingue entre el control interno y el control externo, esclareciendo que las entidades fiscalizadoras superiores son órganos de control externo.¹³⁴

Finalmente, diferencia el control tradicional y el control orientado hacia resultados, señalando que ambos son tarea de las entidades fiscalizadoras.¹³⁵

▪ Independencia:

La Declaración de Lima dice que el grado de independencia que debe poseer de la entidad fiscalizadora superior respecto de la institución controlada debe regularse en la Constitución. Los aspectos concretos podrán ser regulados por medio de Leyes.¹³⁶ Al mismo tiempo, se

¹³¹ Si el control se lleva a cabo antes de la realización de las operaciones financieras o administrativas, se trata de un control previo. Si se lleva después, se trata de un control posterior.

¹³² *Vid.*, el artículo 1 de la Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización Internacional. *Organization of Supreme Audit Institutions*, disponible en: http://www.intosai.org/es/portal/about_us/organisation/.

¹³³ *Vid.*, el artículo 2 de la Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización Internacional. *Organization of Supreme Audit Institutions*, disponible en: http://www.intosai.org/es/portal/about_us/organisation/.

¹³⁴ Según la Declaración de Lima, asegurada la eficacia del órgano de control interno, ha de aspirarse a la delimitación de las respectivas funciones, a la delegación de las funciones oportunas y a la cooperación entre la entidad superior de fiscalización y el órgano de control interno, independientemente del derecho de la entidad fiscalizadora a un control total. *Vid.*, el artículo 3 de la Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización Internacional. *Organization of Supreme Audit Institutions*, disponible en: http://www.intosai.org/es/portal/about_us/organisation/.

¹³⁵ Dicha Declaración dice que la tarea tradicional de las entidades fiscalizadoras superiores es el control de la legalidad y regularidad de las operaciones. Es conveniente que a este tipo de control se una un control orientado hacia la rentabilidad, utilidad, economicidad y eficiencia de las operaciones estatales. *Vid.*, el artículo 4 de la Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización Internacional. *Organization of Supreme Audit Institutions*, disponible en: http://www.intosai.org/es/portal/about_us/organisation/.

¹³⁶ La referida Declaración reconoce que aunque una independencia absoluta respecto de los demás órganos estatales es imposible, por estar las entidades de fiscalización insertas en la totalidad estatal, ellas deben gozar de la independencia funcional y organizativa necesaria para el cumplimiento de sus funciones. *Vid.*, el artículo 5 de la Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización Internacional. *Organization of Supreme Audit Institutions*, disponible en: http://www.intosai.org/es/portal/about_us/organisation/.

considera que unida a esa la independencia, debe estar la autonomía de los miembros de la entidad fiscalizadora superior,¹³⁷ que no debe verse afectada por los sistemas establecidos para la sustitución de miembros.¹³⁸

Parte de la referida independencia es la financiera. Al respecto, la citada Declaración afirma que las entidades fiscalizadoras superiores deben gozar de los medios financieros necesarios para el cumplimiento de las funciones que les incumben.¹³⁹

▪ **Relación con Parlamento, Gobierno y Administración:**

La Declaración de Lima marca en este punto lo que sería deseable, a saber:

▪ **Relación con el Parlamento.**

La independencia otorgada a las entidades fiscalizadoras superiores por la Constitución y la Ley, les debe garantizar un máximo de iniciativa y responsabilidad, aun cuando actúen como órganos del Parlamento y ejerzan el control financiero por encargo de éste. Por lo demás, la Constitución debe regular las relaciones entre la entidad fiscalizadora superior y el Parlamento, de acuerdo con las circunstancias y necesidades de cada país.¹⁴⁰

¹³⁷ Por miembros de las entidades fiscalizadoras superiores hay que entender aquellas personas a quienes corresponde tomar las decisiones propias de esos organismos y representarlos. Es decir, los miembros de un colegio facultado para tomar decisiones o el Director de una entidad fiscalizadora organizada monocráticamente. *Vid.*, el artículo 6 de la Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización Internacional. *Organization of Supreme Audit Institutions*, disponible en: http://www.intosai.org/es/portal/about_us/organisation/.

¹³⁸ *Vid.*, el artículo 6 de la Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización Internacional. *Organization of Supreme Audit Institutions*; disponible en: http://www.intosai.org/es/portal/about_us/organisation/.

¹³⁹ Según la Declaración de Lima, llegado el caso, las entidades fiscalizadoras superiores tienen que poseer la facultad de solicitar directamente del organismo encargado del presupuesto estatal los medios financieros que estimen necesarios. Asimismo, los medios financieros puestos a disposición de las entidades fiscalizadoras superiores en una sección especial del presupuesto tienen que ser administrados por ellas bajo su propia responsabilidad. *Vid.*, el artículo 7 de la Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización Internacional. *Organization of Supreme Audit Institutions*, disponible en: http://www.intosai.org/es/portal/about_us/organisation/.

¹⁴⁰ *Vid.*, el artículo 8 de la Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización Internacional. *Organization of Supreme Audit Institutions*, disponible en: http://www.intosai.org/es/portal/about_us/organisation/.

▪ **Relación con el Gobierno y la Administración:**

La actividad del Gobierno -de las Autoridades Administrativas subordinadas y las demás instituciones dependientes- aunque sea objeto de control por parte de la entidad fiscalizadora superior, de ello no debe deducirse ninguna relación de subordinación del Gobierno a la entidad fiscalizadora superior.¹⁴¹

▪ **Facultades de las Entidades Fiscalizadoras Superiores:**

La Declaración de Lima enuncia las siguientes facultades primordiales para las entidades de fiscalización superior: la facultad de investigación;¹⁴² la ejecución de las verificaciones de control,¹⁴³ y la actividad pericial y otras formas de cooperación.¹⁴⁴

▪ **Métodos de control, personal de control, intercambio internacional de experiencias:**

¹⁴¹ *Vid.*, el artículo 9 de la Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización Internacional. *Organization of Supreme Audit Institutions*, disponible en: http://www.intosai.org/es/portal/about_us/organisation/.

¹⁴² La Declaración de Lima considera que las entidades fiscalizadoras superiores deben tener acceso a todos los documentos relacionados con las operaciones fiscalizadas, y el derecho a pedir de los órganos del departamento controlado todos los informes, de forma oral o escrita, que les parezcan necesarios. *Vid.*, el artículo 10 de la Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización Internacional. *Organization of Supreme Audit Institutions*, disponible en: http://www.intosai.org/es/portal/about_us/organisation/.

¹⁴³ La Declaración de Lima considera que los órganos controlados tienen que responder a las verificaciones de control de la entidad fiscalizadora superior, dentro de los plazos determinados generalmente por Ley o, en casos especiales, por la entidad fiscalizadora superior, y dar a conocer las medidas adoptadas en base a dichas verificaciones de control. Siempre que las verificaciones de control de la entidad fiscalizadora superior no se dicten en forma de una resolución judicial firme y ejecutable, ella debe de tener la facultad de dirigirse a la autoridad competente para que adopte las medidas necesarias y exija las correspondientes responsabilidades. *Vid.*, el artículo 11 de la Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización Internacional. *Organization of Supreme Audit Institutions*, disponible en: http://www.intosai.org/es/portal/about_us/organisation/.

¹⁴⁴ La Declaración de Lima estima que aunque las entidades fiscalizadoras superiores puedan, en asuntos importantes, poner a disposición del Parlamento y de la Administración sus conocimientos técnicos en forma de dictámenes, incluso dar su opinión sobre proyectos de ley y otras disposiciones sobre cuestiones financieras, corresponde a la Administración asumir toda la responsabilidad respecto a la aceptación o rechazo del dictamen. *Vid.*, el artículo 12 de la Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización Internacional. *Organization of Supreme Audit Institutions*, disponible en: http://www.intosai.org/es/portal/about_us/organisation/.

❖ Métodos de control y procedimientos: Conforme a la Declaración de Lima las entidades fiscalizadoras superiores deben realizar su actividad de control de acuerdo con un programa previo trazado por ellas mismas. En este sentido, el derecho de ciertos órganos estatales de exigir, en casos especiales, la realización de determinadas verificaciones, no se verá afectado por aquella norma. Por lo demás, dado que el control en muy pocos casos puede ser realizado exhaustivamente, las entidades fiscalizadoras superiores tendrán que limitarse, en general, al procedimiento de muestreo.¹⁴⁵

❖ Personal de control: De acuerdo con la Declaración de Lima, los miembros y los funcionarios de control de la entidad fiscalizadora superior deben poseer la calificación e integridades morales necesarias para el perfecto cumplimiento de su tarea. La selección del personal tiene especial importancia. Una formación y una capacidad superior al promedio, así como una experiencia profesional adecuada, es la que se recomienda para las entidades fiscalizadoras superiores.¹⁴⁶

❖ Intercambio internacional de experiencias: En términos de la Declaración de Lima, el cumplimiento de las funciones de las entidades fiscalizadoras superiores se favorece eficazmente mediante el intercambio internacional de ideas y experiencias dentro de la

¹⁴⁵ El citado muestreo debe realizarse en base a un programa dado y en tal número que resulte posible formarse un juicio sobre la calidad y la regularidad de las operaciones. *Vid.*, el artículo 13 de la Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización Internacional. *Organization of Supreme Audit Institutions*, disponible en: http://www.intosai.org/es/portal/about_us/organisation/.

¹⁴⁶ Especial atención requiere, en la entidad fiscalizadora superior, el perfeccionamiento teórico y práctico de todos los miembros y funcionarios de control a nivel interno, universitario e internacional, fomentándolo por todos los medios posibles, tanto económicos como de organización. El perfeccionamiento tiene que exceder de los conocimientos de contabilidad y de los tradicionales jurídico-económicos y abarcar también empresariales, inclusive la elaboración electrónica de datos. Para garantizar una alta calificación del personal controlador, debe aspirarse a una remuneración acorde con las especiales exigencias profesionales. Si, en determinadas circunstancias, por la necesidad de conocimientos técnicos específicos, no fuese suficiente el propio personal de control, convendría consultar peritos ajenos a la entidad fiscalizadora superior. *Vid.*, el artículo 14 de la Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización Internacional. *Organization of Supreme Audit Institutions*, disponible en: http://www.intosai.org/es/portal/about_us/organisation/.

▪ **Rendición de informes:**

Acorde a la Declaración de Lima, la entidad fiscalizadora superior debe tener, según la Constitución, el derecho y la obligación de rendir informe anual al Parlamento o al órgano estatal correspondiente, sobre los resultados de su actividad, y publicarlo. Asimismo, debe rendir informe sobre hechos de especial importancia y trascendencia en dos informes anuales.¹⁴⁸ Los informes tienen que representarse de forma objetiva y clara, limitándose a lo esencial; asimismo, deberán redactarse de manera precisa y comprensible. La opinión de los departamentos e instituciones controlados respecto a las verificaciones de control de la entidad fiscalizadora superior debe reflejarse de forma adecuada en esos informes.¹⁴⁹

7. Competencias de control de las entidades fiscalizadoras superiores:

De acuerdo con la Declaración de Lima, las competencias de las entidades fiscalizadoras superiores tienen que estar especificadas en la Constitución, al menos en sus rasgos fundamentales. Los detalles pueden regularse por Ley.¹⁵⁰ Entre esas competencias, es esencial que

¹⁴⁷ Tarea primordial es la elaboración de una terminología uniforme del control financiero público sobre la base del derecho comparado. *Vid.*, el artículo 15 de la Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización Internacional. *Organization of Supreme Audit Institutions*, disponible en: http://www.intosai.org/es/portal/about_us/organisation/.

¹⁴⁸ La aludida Declaración considera que con el informe anual se garantizan una información y discusión amplias, a la vez que se incrementa la posibilidad de ejecutar las verificaciones realizadas por la entidad fiscalizadora superior. El informe anual tiene que abarcar principalmente la actividad total de la entidad fiscalizadora superior; no obstante, en el supuesto de que existan intereses especialmente dignos de ser protegidos o que estén protegidos por Ley, la entidad fiscalizadora superior debe considerarlos cuidadosamente, así como la conveniencia de su publicación. *Vid.*, el artículo 16 de la Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización Internacional. *Organization of Supreme Audit Institutions*, disponible en: http://www.intosai.org/es/portal/about_us/organisation/.

¹⁴⁹ *Vid.*, el artículo 17 de la Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización Internacional. *Organization of Supreme Audit Institutions*, disponible en: http://www.intosai.org/es/portal/about_us/organisation/.

¹⁵⁰ La Declaración de Lima explica que la formulación concreta de las competencias de control de las entidades fiscalizadoras superiores depende de las circunstancias y necesidades de cada país. Toda la actividad estatal estará sometida al control de la entidad fiscalizadora superior, independientemente de que se refleje, o no, en el presupuesto general del Estado. Una exclusión del presupuesto no debe convertirse en una exclusión del control. Las

tengan el control de: las autoridades e instituciones en el extranjero;¹⁵¹ los ingresos fiscales;¹⁵² los contratos públicos y obras públicas;¹⁵³ las instalaciones de elaboración electrónica de datos;¹⁵⁴ las empresas económicas con participación del Estado;¹⁵⁵ las instituciones subvencionadas;¹⁵⁶ y los Organismos Internacionales y Supranacionales.¹⁵⁷

entidades fiscalizadoras superiores deben orientar su control hacia una clasificación presupuestaria adecuada y un sistema de cálculo lo más simple y claro posible. *Vid.*, el artículo 18 de la Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización Internacional. *Organization of Supreme Audit Institutions*, en: http://www.intosai.org/es/portal/about_us/organisation/.

¹⁵¹ Las autoridades estatales y las instituciones establecidas en el extranjero deben ser controladas generalmente por la entidad fiscalizadora superior. Al realizar el control en la sede de dichas instituciones, deben tenerse presentes los límites fijados por el Derecho Internacional; sin embargo, en casos justificados, tales límites deben ser reducidos de acuerdo con la evolución dinámica del Derecho Internacional. *Vid.*, el artículo 19 de la Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización Internacional. *Organization of Supreme Audit Institutions*, en: http://www.intosai.org/es/portal/about_us/organisation/.

¹⁵² La Declaración de Lima marca que las entidades fiscalizadoras superiores deben ejercer un control, lo más amplio posible, de la recaudación de los ingresos fiscales, incluyendo las declaraciones individuales de los contribuyentes. El control de los ingresos fiscales es, en primer lugar, un control de legalidad y regularidad; sin embargo, las entidades fiscalizadoras superiores tienen que controlar también la rentabilidad de la recaudación de impuestos y el cumplimiento de los presupuestos de ingresos así como, en caso necesario, proponer al organismo legislativo medidas de reforma. *Vid.*, el artículo 20 de la Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización Internacional. *Organization of Supreme Audit Institutions*, disponible en: http://www.intosai.org/es/portal/about_us/organisation/.

¹⁵³ La Declaración de Lima dice que los recursos considerables que el Estado emplea para contratos públicos y obras públicas justifican un control especialmente escrupuloso. La subasta pública es el procedimiento más recomendable para obtener la oferta más favorable en precio y calidad. De no convocarse una pública subasta, la entidad fiscalizadora superior debe investigar las razones de ello. En el control de las obras públicas, se debe procurar que existan normas apropiadas que regulen la actividad de la administración de dichas obras. El control de las obras públicas no sólo abarca la regularidad de los pagos, sino también la rentabilidad de la obra y la calidad de su ejecución. *Vid.*, el artículo 21 de la Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización Internacional. *Organization of Supreme Audit Institutions*, disponible en: http://www.intosai.org/es/portal/about_us/organisation/.

¹⁵⁴ La Declaración de Lima sugiere que también los recursos considerables empleados para instalaciones de elaboración electrónica de datos justifican un control adecuado. Hay que realizar un control sistemático del uso rentable de las instalaciones del proceso de datos, de la contratación del personal técnico calificado. *Vid.*, el artículo 22 de la Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización Internacional. *Organization of Supreme Audit Institutions*, disponible en: http://www.intosai.org/es/portal/about_us/organisation/.

A lo anterior, es de destacar que de los criterios de la Declaración de Lima, la INTOSAI expresó la esperanza de que pudieran ser aplicados por las entidades de fiscalización superior integrantes de todo el mundo.

Con el tiempo, se ha observado que esos criterios han logrado un influjo decisivo sobre el desarrollo de la auditoría pública en el mundo.¹⁵⁸

Así, la Declaración de Lima se ha convertido en uno de los documentos más importantes para las entidades fiscalizadoras superiores de todo el orbe, sin importar cuál sea la región a la que pertenezcan, el desarrollo que hayan tenido, el modo en que se integren dentro del sistema de la Administración Pública, o la forma en que estén organizadas.¹⁵⁹

¹⁵⁵ La Declaración de Lima dice que la expansión de la actividad económica del Estado se realiza con frecuencia a través de empresas establecidas a tenor del Derecho Privado. Estas empresas deberán estar sometidas al control de la entidad fiscalizadora superior, siempre que el Estado disponga de una participación sustancial -que se da en el supuesto de participación mayoritaria - o ejerza una influencia decisiva. Es conveniente que ese control se ejerza *a posteriori* y que abarque también la rentabilidad, utilidad y racionalidad. En el informe al Parlamento y a la opinión pública sobre estas empresas deben tenerse en cuenta las limitaciones debidas a la necesaria protección del secreto comercial e industrial. *Vid.*, el artículo 23 de la Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización Internacional. *Organization of Supreme Audit Institutions*, disponible en: http://www.intosai.org/es/portal/about_us/organisation/.

¹⁵⁶ Las entidades fiscalizadoras superiores deben disponer de una autorización lo más amplia posible, para controlar el empleo de las subvenciones realizados con fondos públicos. El empleo abusivo de los fondos de subvención debe comportar la obligación de reintegro. Si la finalidad del control lo exige, éste debe extenderse a la totalidad de las operaciones de la institución subvencionada, especialmente, si la subvención en sí o en proporción a los ingresos o a la situación financiera de la institución beneficiaria, es considerablemente elevada. *Vid.*, el artículo 24 de la Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización Internacional. *Organization of Supreme Audit Institutions*, disponible en: http://www.intosai.org/es/portal/about_us/organisation/.

¹⁵⁷ La Declaración de Lima sugiere que los organismos internacionales y supranacionales cuyos gastos son sufragados con las cuotas de los países miembros, precisan, como cada Estado, de un control externo e independiente. Si bien el control debe adaptarse a la estructura y las funciones del correspondiente organismo; sin embargo, tendrá que establecerse con base en principios semejantes a los que rigen el control superior de los países miembros. Es necesario, para garantizar un control independiente, que los miembros de la institución, de control externo se elijan, primordialmente, entre los de la entidad fiscalizadora superior. *Vid.*, el artículo 25 de la Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización Internacional. *Organization of Supreme Audit Institutions*, disponible en: http://www.intosai.org/es/portal/about_us/organisation/.

¹⁵⁸ *Vid.*, el prólogo de la Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización Internacional. *Organization of Supreme Audit Institutions*, disponible en: http://www.intosai.org/es/portal/about_us/organisation/.

¹⁵⁹ Es de señalar que las directrices elaboradas por la INTOSAI en la Declaración de Lima no tienen carácter vinculante; no obstante, representan un consenso general sobre lo que se

En ese tenor, está plenamente justificado que para el presente trabajo consideremos indicadores descriptivos de las entidades de fiscalización elegidas, tomando elementos de las líneas básicas de la fiscalización plasmadas en la Declaración de Lima. Ello adicionado con una pequeña nota de generalidades del país seleccionado.

Es de apuntar que las entidades de fiscalización seleccionadas son las de Alemania, Francia, Argentina y los Estados Unidos de América.

También es de resaltar que los países escogidos los agrupamos en dos modelos de fiscalización reconocidos a nivel mundial: los tribunales de cuentas y las auditorías o contralorías.

En nuestro análisis buscamos recapacitar cómo la experiencia internacional ha servido y puede ser usada para mejorar la organización y el funcionamiento de una entidad de fiscalización superior, es específico para, en su caso, aplicarla a nuestro país.

II. MODELOS DE FISCALIZACIÓN A NIVEL MUNDIAL: TRIBUNALES DE CUENTAS

En este apartado estudiamos a las entidades fiscalizadoras superiores de Alemania y Francia que, ubicadas en el sistema de tribunales de cuentas, ejercen el control del gasto público en esos países.

Ello considerando la gran tradición y el reconocido liderazgo que en el esquema europeo y mundial guardan, tanto el Tribunal Federal de Cuentas alemán, como el francés.

2.1 TRIBUNAL FEDERAL DE CUENTAS DE ALEMANIA

2.1.1 Generalidades

En principio, es de mencionar que la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania (Constitución Federal), promulgada en 1949, desde el 3 de octubre de 1990 pasó a ser la Ley Fundamental de la Alemania unificada.¹⁶⁰

consideran las mejores prácticas. Por lo demás, las directrices de la INTOSAI suelen ser aplicadas en el cumplimiento de los mandatos de auditoría para organismos internacionales y supranacionales.

¹⁶⁰ La Ley Fundamental de la República Federal de Alemania es del 23 de mayo de 1949 (Boletín Oficial Federal 1, p.1) (BGBl III 100-1). Fue enmendada por la ley de 26 de noviembre de 2001 (Boletín Oficial Federal 1, página 3219).

En términos de esa Ley Fundamental, Alemania es un Estado federal democrático y social, en el que todo poder emana del pueblo y es ejercido por el pueblo, mediante elecciones y votaciones, y por intermedio de órganos especiales de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial.¹⁶¹

La República Federal de Alemania (*Bundesrepublik Deutschland*) se forma por 16 *Länder* (estados), los cuales deben responder a los principios del Estado de Derecho republicano, democrático y social.¹⁶²

En Alemania, el Poder Legislativo se compone por el *Bundestag* o Cámara baja, que se integra con 614 representantes (diputados) votados por un sistema mixto de elección directa y representación proporcional, elegidos por cuatro años; y el *Bundesrat* o Cámara alta se integra por 69 miembros (senadores), que son jefes de los gobiernos de los *Länder*.¹⁶³

En cuanto al Poder Ejecutivo, la República Federal de Alemania cuenta con un Presidente Federal, elegido sin debate por la Asamblea Federal.¹⁶⁴

Además, el Gobierno Federal se integra por el Canciller Federal y los ministros federales. El Canciller es elegido sin debate por el *Bundestag* a propuesta del Presidente Federal.¹⁶⁵ Los ministros federales son nombrados y relevados por el Presidente Federal, a propuesta del Canciller Federal.¹⁶⁶

¹⁶¹ En términos de la Constitución de la República Federal de Alemania, el poder legislativo está sometido al orden constitucional; los poderes ejecutivo y judicial, a la ley y al Derecho. Contra cualquiera que intente eliminar este orden todos los alemanes tienen el derecho de resistencia cuando no fuere posible otro recurso. *Vid.*, el artículo 20 de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania.

¹⁶² Los *Länder* son Baden-Wurtemberg, Baja Sajonia, Baviera, Berlín, Brandeburgo, Bremen, Hamburgo, Hesse, Mecklemburgo-Pomerania Occidental, Renania del Norte-Westfalia, Renania-Palatinado, Sajonia, Sajonia-Anhalt, Sarre, Schleswig-Holstein y Turingia. El ejercicio de las competencias estatales y el cumplimiento de las funciones estatales competen a los *Länder* siempre que la Ley Fundamental no disponga o admita una disposición en contrario. *Vid.*, el artículo 30 de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania.

¹⁶³ A través del *Bundesrat* los *Länder* participarán en la legislación y en la administración de la Federación y en los asuntos de la Unión Europea. *Vid.*, los artículos 38, 39 y 51 de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania.

¹⁶⁴ La Asamblea Federal de Alemania se compone de los miembros del *Bundestag* y de un número igual de miembros elegidos, según los principios de la representación proporcional, por las asambleas legislativas de los *Länder*. *Vid.*, el artículo 56 de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania.

¹⁶⁵ *Vid.*, los artículos 62 y 63 de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania.

¹⁶⁶ *Vid.*, el artículo 64 de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania.

En Alemania, el Poder Judicial es confiado a los jueces. Es ejercido por la Corte Constitucional Federal y por los tribunales federales previstos en la Ley Fundamental y por los tribunales de los *Länder*.¹⁶⁷

Ahora bien, dentro de la jerarquía de las instituciones federales de la República Federal de Alemania, la Ley Fundamental (artículo 114) prevé la existencia del Tribunal Federal de Cuentas (*Bundesrechnungshof*, BRH), organismo supremo del control fiscal que tiene la misma posición que la Oficina de la Presidencia Federal, la Cancillería y los Ministerios Federales, de ese país.¹⁶⁸

Ese Tribunal, constituido en 1950, cuenta con una larga tradición institucional, de casi tres siglos, en la fiscalización de los recursos públicos, que data de 1714.¹⁶⁹

¹⁶⁷ *Vid.*, el artículo 92 de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania.

¹⁶⁸ *Vid.*, la página de Internet del Tribunal Federal de Cuentas de la República Federal de Alemania en la siguiente dirección: http://bundesrechnungshof.de/home-1?set_language=es.

¹⁶⁹ La evolución histórica del Tribunal Federal de Cuentas de Alemania ha sido así:

- ❖ En el año 1714, el Rey Federico Guillermo I de Prusia estableció, como órgano de control colegiado, autónomo e independiente de la Administración, una Contaduría General de Cuentas (conocida más tarde bajo el nombre de *Contaduría Mayor de Cuentas*).
- ❖ En 1818, la sede de la Contaduría fue trasladada de Berlín a Potsdam. Ella tenía encomendado el examen y la comprobación de las cuentas; la información sobre los resultados de control, a través de la remisión de las llamadas *Observaciones*, y la presentación de dictámenes y propuestas para reformas de sector público.
- ❖ En 1868 -además de ser el órgano fiscalizador de Prusia- la competencia de la Contaduría fue extendida a la Confederación de Alemania del Norte y, en 1871, al *Reich* alemán.
A partir de este momento, la Contaduría desempeñó, simultáneamente, la función de *Tribunal de Cuentas del Reich Alemán*. El Presidente de la Contaduría de Prusia era al mismo tiempo Presidente del Tribunal de Cuentas del Reich.
- ❖ Hasta el año 1945, la Contaduría de Prusia ejerció su función fiscalizadora. En ese año, después de la Segunda Guerra Mundial, la oficina del Tribunal de Cuentas del Reich de Hamburgo fue la primera en retomar su actividad. Más tarde, esta delegación continuaba ejerciendo su labor bajo el nombre de *Tribunal de Cuentas para Tareas Especiales*.
- ❖ En 1948, se estableció en Francfort del Meno el *Tribunal de Cuentas de la Zona Económica Unida*, predecesor directo del Tribunal Federal de Cuentas actual, que asumió las tareas y competencias del anterior Tribunal de Cuentas para Tareas Especiales, y al que se le encomendó, de forma transitoria, después de la entrada en vigor de la Constitución Alemana (Ley Fundamental), fiscalizar la actividad de la República Federal.
- ❖ Finalmente, en 1950 fue establecido, en Francfort del Meno, el Tribunal Federal de Cuentas (*Gesetz über Errichtung und Aufgabe des Bundesrechnungshofes*). La Ley

La sede del Tribunal Federal de Cuentas se localiza en Bonn, desde la reunificación alemana (1 de julio del 2000). También cuenta con una delegación en Potsdam.¹⁷⁰ Además, desde 1998, el Tribunal Federal de Cuentas goza del apoyo de nueve oficinas federales de auditoría subordinadas a él. Y, a partir de ese año, ejerce la fiscalización con plena autonomía de los poderes públicos.

El número total del personal adscrito a dicho Tribunal y a sus Oficinas Regionales de Auditoría es de 1300 empleados (unos 600 auditores, aproximadamente, y el personal de apoyo).

La base legal principal del Tribunal Federal de Cuentas se forma por los siguientes ordenamientos jurídicos:¹⁷¹ la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania (artículo 114); la Ley de Principios Presupuestarios (artículos 53 - 56); el Código Financiero Federal (artículos 88 - 114); la Ley sobre el Tribunal Federal de Cuentas; la Ley de Organización de los Tribunales y, las Normas de Fiscalización.

Es de subrayar que las competencias fiscalizadoras del Tribunal Federal de Cuentas se extienden al control de los derechos de Alemania como Miembro de la Comunidad Europea y al ejercicio de estos derechos por el Gobierno Federal y, en parte, a la gestión de fondos comunitarios por entidades nacionales.¹⁷²

Finalmente, es de mencionar que, aparte del Tribunal Federal de Cuentas, existen en Alemania 16 Tribunales de Cuentas de los Estados Federados que controlan la gestión económica- financiera de esos Estados. También hay entidades de revisión de cuentas a escala local que realizan fiscalización en ciudades, distritos y municipio. Igualmente, existe un Tribunal de Cuentas Europeo que fiscaliza la gestión económico-financiera de la Comunidad Europea.

de la Creación y Funciones de este Tribunal es del 27 de noviembre de 1950.
Vid., la página de Internet del Tribunal Federal de Cuentas de la República Federal de Alemania en la siguiente dirección:<http://bundesrechnungshof.de/quienes-somos/antecedentes/antecedentes>.

¹⁷⁰ *Vid.*, la página de Internet del Tribunal Federal de Cuentas de la República Federal de Alemania, disponible en: dirección: http://www.contraloriagen.gov.co/html/RevistaEC/pdfs/298_6ControlFiscal03_Experiencias_internacionales.pdf.

¹⁷¹ *Vid.*, la página de Internet del Tribunal Federal de Cuentas de la República Federal de Alemania, disponible en la siguiente dirección: <http://bundesrechnungshof.de/quienes-somos/base-legal>.

¹⁷² *Vid.*, la página de Internet del Tribunal Federal de Cuentas de la República Federal de Alemania, disponible en la siguiente dirección: <http://bundesrechnungshof.de/erte>.

2.1.2 Control

El Tribunal Federal de Cuentas de Alemania es organismo de control externo que examina la gestión financiera de la Federación y fiscaliza un volumen de ingresos y gastos. Tal control abarca no sólo la legalidad y regularidad de las operaciones, sino también la rentabilidad, utilidad, economicidad y eficiencia de las operaciones estatales.

Ese control se lleva a cabo, generalmente, de modo posterior (ex post). Sin embargo, ello no obsta para que el Tribunal realice un control previo (ex ante) de las operaciones financieras o administrativas, sobre todo en proyectos largos, subsanando o salvando contrariedades, errores o perjuicios durante su avance.

Como órgano de control externo, el Tribunal Federal de Cuentas goza de plena independencia, estando únicamente sometido a la ley.

La Ley Fundamental de Alemania (artículo 114, párrafo segundo) garantiza esa posición del Tribunal Federal de Cuentas y de los miembros del mismo, así como sus funciones cardinales. Las normas secundarias correspondientes regulan los detalles de la organización y funcionamiento de dicho organismo.

Es de mencionar que el control externo que ejerce el Tribunal Federal de Alemania, en los años 90, tuvo una reorganización, que se llevó en virtud de la Ley sobre el Desarrollo del Derecho Presupuestario de la Federación y de los Estados Federados.

De conformidad con esa reestructuración, desde el 1 de enero de 1998, nueve Oficinas Regionales de Auditoría asisten a ese Tribunal de Cuentas en el control de la gestión económico-financiera. Dichas Oficinas están sujetas a la supervisión del Tribunal.

Las citadas Oficinas están ubicadas en las ciudades de Berlín, Francfort, Hamburgo, Hannover, Coblenza, Colonia, Magdeburgo, Munich y Stuttgart, y gozan, frente a las entidades fiscalizadas, de las mismas competencias fiscalizadoras que el Tribunal de Cuentas.

Tales Oficinas actúan por orden del Tribunal de Cuentas y desempeñan sus funciones de control externo de acuerdo con las disposiciones que rigen las actividades desarrolladas por ese organismo. Ellas están compuestas por sectores, y cada sector asiste a uno o a varios órganos colegiados del Tribunal de Cuentas.¹⁷³

¹⁷³*Vid.*, la página de Internet del Tribunal Federal de Cuentas de la República Federal de Alemania, disponible en la siguiente dirección: <http://bundesrechnungshof.de/oficinas->

Es de destacar que, en su tarea fiscalizadora, el aludido Tribunal, con la colaboración de las referidas Oficinas, revisa las cuentas, así como la economía y legalidad de la gestión presupuestaria y económica de la Federación en Alemania.¹⁷⁴

Por lo demás, es de advertir que el Tribunal de Cuentas debe abstenerse de evaluar decisiones políticas adoptadas en concordancia con las normas vigentes.¹⁷⁵

2.1.3 Grado de independencia

El artículo 114 de la Ley Fundamental de Alemania estatuye que los miembros del Tribunal Federal de Cuentas gozarán de independencia judicial.

En perfeccionamiento de esa autonomía, el artículo 97, numeral 1, de la propia Ley Fundamental establece que los jueces son independientes y están sometidos únicamente a la ley -cual es el caso de los jueces del Tribunal Federal de Cuentas-. Tal garantía de independencia judicial lo es en relación con los restantes poderes públicos (Ejecutivo y Legislativo) y con cualquier tipo de presiones que pudieran recibir los miembros del poder judicial, entre ellos los integrantes del Tribunal Federal de Cuentas.

Es de señalar que la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Cuentas detalla el grado de la autonomía de que goza este organismo frente al Parlamento y al Gobierno.

Dicha Ley deja en claro que la autonomía que reviste al Tribunal Federal de Cuentas alemán, es plena y, por ello, ese organismo es considerado como un interlocutor y un asesor imparcial -órgano de apoyo- del Parlamento y del Gobierno, ejerciendo sus funciones con absoluta independencia de otros organismos, estando únicamente sometido a la ley.

En ese tenor, ninguna institución podrá ordenarle al Tribunal Federal de Cuentas la realización de auditorías.¹⁷⁶ Él podrá decidir el

regionales-de-auditoria.

¹⁷⁴ *Vid* el numeral 2 del artículo 114 de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania.

¹⁷⁵ *Vid.*, la página de Internet del Tribunal Federal de Cuentas de la República Federal de Alemania en la siguiente dirección: http://bundesrechnungshof.de/home-1?set_language=es.

¹⁷⁶ El Tribunal Federal de Cuentas recibe peticiones ciudadanas y de empresas sobre presuntas irregularidades o ineficiencias de la gestión pública. Esas solicitudes son remitidas al área competente para que ésta determine si se toman o no en cuenta para el trabajo de fiscalización.

calendario, la forma y el enfoque de las auditorías a realizar. Empero, a la hora de seleccionar los temas, el Tribunal a menudo se basa en peticiones enviadas, por ejemplo, por los ciudadanos.¹⁷⁷

A lo anterior, es de añadir que, en armonía con la autonomía del Tribunal Federal de Cuentas, los Tribunales de Cuentas de los 16 Estados federados (los Lander) también son órganos de fiscalización independientes, sin ninguna relación jerárquica. No obstante, la interconexión entre los sistemas financieros de la Federación y de los Estados exige una estrecha cooperación entre esos organismos.¹⁷⁸

2.1.3.1 Sustitución de titulares del Tribunal Federal de Cuentas

El artículo 114 de la Ley Fundamental alemana estatuye que los miembros del Tribunal Federal de Cuentas gozarán de independencia judicial. En complemento, la Ley Orgánica de ese Tribunal establece el sistema de nombramiento de las cabezas del organismo fiscalizador. Al respecto, la citada Ley Orgánica regula la intervención que corresponde a cada cámara de la Legislatura Federal (el Parlamento Federal- *Bundestag* y el Consejo Federal-*Bundesrat*) en los nombramientos de Presidente y Vicepresidente del Tribunal Federal de Cuentas. Por ejemplo, estatuye que esos funcionarios serán elegidos por mayoría absoluta de los miembros del Parlamento. También dispone que su mandato será por doce años, sin posibilidad de reelección.

Es de destacar que no existe la posibilidad de una revocatoria del mandato de los jueces del Tribunal Federal de Cuentas. Ello porque en Alemania, para asegurarles absoluta independencia a los jueces les aplica la garantía constitucional de que no pueden ser relevados antes de expirar su función, ni pueden ser suspendidos en su cargo, ni trasladados a otro puesto, ni jubilados, salvo en virtud de una decisión judicial y bajo las formalidades que determinen las leyes.¹⁷⁹

¹⁷⁷ *Vid.*, la página de Internet del Tribunal Federal de Cuentas de la República Federal de Alemania, disponible en la siguiente dirección: <http://bundesrechnungshof.de/quienes-somos>.

¹⁷⁸ *Vid.*, la página de Internet del Tribunal Federal de Cuentas de la República Federal de Alemania, disponible en: http://www.contraloriagen.gov.co/html/RevistaEC/pdfs/298_6ControlFiscal03_Experiencias_internacionales.pdf.

¹⁷⁹ *Vid.*, el numeral 2 del artículo 97 de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania. Asimismo, *Vid.*, RODRÍGUEZ, Carlos, *El sistema alemán de tribunales*, en: http://www.geocities.com/carlos_rocher/tribunales.htm.

2.1.3.2 régimen financiero del Tribunal Federal de Cuentas

En Alemania, el presupuesto del Estado es aprobado mediante una ley formal. Por lo tanto, el Parlamento tiene la competencia legal amplia y única de decisión y aprobación de los ingresos y egresos.

Como legislador presupuestario, el Parlamento toma la decisión económica fundamental para las áreas centrales de la política durante el periodo de planificación. En ese tenor, los márgenes de decisión del Gobierno y la administración y en general de los organismos públicos, incluido el Tribunal Federal de Cuentas, en la ejecución del Presupuesto, dependen del marco legal, financiero y político determinado por el legislador presupuestario.¹⁸⁰

En ese contexto, el Tribunal Federal de Cuentas envía al Secretario de Finanzas su proyecto de presupuesto. Ello para que se incorpore al proyecto de presupuesto que el Gobierno presenta al Parlamento.

El Gobierno puede modificar el proyecto de presupuesto del Tribunal. Empero, en ese caso, si el Tribunal no está de acuerdo con los cambios introducidos a su propuesta, puede solicitar al Gobierno que envíe al Parlamento, junto con la modificación, la propuesta inicial.

En todo caso, el Parlamento decidirá en definitiva -al aprobar el Presupuesto general de gastos e ingresos- sobre el proyecto de presupuesto

¹⁸⁰ Es de comentar que en Alemania el ciclo presupuestario se desarrolla de la siguiente manera:

- El proyecto de ley presupuesto (el cual abarca ingresos y egresos) y del correspondiente presupuesto es elaborado por el Ejecutivo.
- El Gobierno presenta el proyecto de presupuesto al Parlamento para que lo debata y apruebe.
- El Parlamento debate y aprueba la ley presupuesto y el presupuesto. Ambos son publicados.
- El Ejecutivo y los demás ejecutores del gasto, ejecutan el presupuesto.
- Concluido el ejercicio presupuestario, el Ministro de Finanzas elabora la rendición de cuentas y el informe final.
- El Tribunal Federal de Cuentas fiscaliza la gestión presupuestaria y económica federal.
- Con base en la rendición de cuentas y en las observaciones del Informe Anual del Tribunal Federal de Cuentas, el Parlamento decide sobre la aprobación de gastos del Gobierno.

Vid., Formulación y control del presupuesto desde la perspectiva alemana, disponible en: http://www.eurosocialfiscal.org/uploads/documentos/20071004_121021_Formulacion_y_control_del_presupuesto_desde_la_perspectiva_alemana.ppt#256,1, Formulación y control del presupuesto desde la perspectiva alemana.

del Tribunal Federal de Cuentas. Lo habitual es que se dote a ese Tribunal de los medios financieros necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

2.1.4 Facultades

La Ley Fundamental de Alemania señala en su artículo 114 las facultades primordiales del Tribunal Federal de Cuentas, las cuales residen en revisar las cuentas, así como la economía y legalidad de la gestión presupuestaria y económica. A esas funciones, la citada Ley añade el deber del Tribunal Federal de Cuentas de rendir un informe anual directamente al Gobierno Federal, al Bundestag y al Bundesrat. Del mismo modo, esclarece que las demás atribuciones del Tribunal Federal de Cuentas serán reguladas por ley federal.¹⁸¹

Así, resulta que la legislación secundaria alemana puntualiza las facultades del Tribunal Federal de Cuentas. De conformidad con esas facultades, el Tribunal realiza la revisión de la gestión económico-financiera federal, sometiendo a su actividad fiscalizadora los gastos anuales de la Federación por más de 500 mil millones de euros. Se trata de un control de muestreo en que el Tribunal Federal de Cuentas decide qué fiscalizar, aunque en general toda la actividad financiera federal está sometida al control del ese organismo.

El Tribunal Federal de Cuentas resuelve qué sectores fiscalizar, a saber: deuda pública; gastos públicos; ingresos fiscales; patrimonio; medidas que tienen repercusiones financieras; y recursos financieros asignados. Igualmente, determina qué entidades revisar: Ministerios; Oficinas federales; autoridades superiores; empresas privadas con garantía federal; empresas federales; empresas públicas; entidades públicas; y patrimonios especiales.

Al control del Tribunal no se sustrae esfera ninguna. Por ejemplo, controla los fondos de la Federación; las empresas federales, las entidades públicas, la actividad de la Federación en empresas privadas en las que tenga alguna participación, los ministerios. De la misma forma, vigila que las actividades de los entes fiscalizados se desarrollen con apego a las leyes y demás disposiciones federales.

En su tarea fiscalizadora, el Tribunal Federal de Cuentas tiene acceso a todos los documentos relacionados con las operaciones materia de la

¹⁸¹ *Vid.*, el párrafo segundo del artículo 114 de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania.

revisión y puede pedir todos los informes que para ello necesite a los órganos fiscalizados. Su fiscalización no se limita sólo a la revisión aritmética de los datos numéricos, sino que se efectúa también con arreglo a criterios de ahorrabilidad y rentabilidad, cobrando estos últimos cada vez mayor importancia. ¹⁸² Tal revisión la practica con altos criterios de especialización, para buscar la eficiencia y eficacia de la gestión económico-financiera de la Federación.

Además, con apoyo en su experiencia fiscalizadora, el Tribunal Federal de Cuentas realiza labores de asistencia a las entidades fiscalizadas, a las cámaras legislativas y al Gobierno Federal. ¹⁸³ En el desarrollo de esa actividad, emite propuestas concretas al Parlamento y al Gobierno con el fin de mejorar la calidad del servicio público, obtener ahorros y aumentar los ingresos. ¹⁸⁴

Es de hacer notar que el Tribunal Federal de Cuentas no tiene atribuciones disciplinarias, en caso de encontrar irregularidades de las que pueda resultar responsabilidad administrativa derivada de que cualquier servidor público, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, falte a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia. Tampoco tiene facultades para fincar responsabilidades resarcitorias ni para aplicar multas o sanciones cuando encuentre daños patrimoniales a la Hacienda Pública, ni puede promover responsabilidades penales o políticas. En todo caso, lo que puede hacer es informar a la administración pública para que

¹⁸² Una de las más importantes finalidades de la fiscalización del Tribunal Federal de Cuentas consiste en inducir a la Administración a adoptar un comportamiento económico racional, entendiéndose por tal el logro de una relación, en lo posible favorable, entre los gastos y el rendimiento administrativo. *Vid.*, FERNÁNDEZ, Servando-Victorio y Camps, *El Tribunal de Cuentas ante su futura Ley Orgánica*, Revista de Administración Pública, 87, disponible en: http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/1/1978_087_007.PDF.

¹⁸³ En concreto, el Tribunal Federal de Cuentas asiste a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, por ejemplo, en asuntos de actualidad, como proyectos de Ley y compras públicas de gran envergadura financiera. Para el tema de las facultades del Tribunal de Cuentas de la República Federal de Alemania se recomienda ver la página de Internet disponible en la siguiente dirección: <http://bundesrechnungshof.de/quienes-somos/funciones/funciones>.

¹⁸⁴ El Tribunal Federal de Cuentas, por su experiencia y a requerimiento del Parlamento o del Gobierno, se convierte en asesor de quien le requiera. Su Presidente es el Comisionado Federal de la Administración para asuntos relativos a la racionalidad económica. Las dimensiones y la intensidad de tal asistencia del Tribunal de Cuentas han ido creciendo. En la práctica, asiste a los Poderes Ejecutivo y Legislativo mediante la formulación de recomendaciones, así como a través de comentarios. *Vid.*, la página de Internet del Tribunal de Cuentas de la República Federal de Alemania en la siguiente dirección: <http://bundesrechnungshof.de/quienes-somos/funciones/funciones>.

ésta promueva las acciones correspondientes a la irregularidad detectada. Igualmente, tiene derecho a ser oído en el caso en que la administración pública determine no investigar o accionar. Asimismo, informará al Parlamento de las irregularidades encontradas y de los avisos que haya formulado a la administración pública, así como de la promoción o no de acciones por parte de ésta.

2.1.5 Relación con el Parlamento, el Gobierno y con los Tribunales de Cuentas de los Estados Federados

En ese punto, es pertinente señalar que el artículo 114, párrafo primero, de la Ley fundamental de Alemania estatuye que el Gobierno Federal, por conducto del Ministerio Federal de Hacienda, rinde cuentas ante el *Bundestag* y el *Bundesrat*, sobre de todos los ingresos y gastos, así como acerca de la situación patrimonial (bienes) y las deudas correspondientes a cada ejercicio económico siguiente.

Al Parlamento corresponde la exoneración del Gobierno Federal. Es decir, el Ejecutivo presenta la Cuenta Pública Federal a la aprobación del Legislativo.¹⁸⁵ Esa rendición de cuentas confiere al *Bundestag* (Cámara de Diputados) y al *Bundesrat* (Senado Federal) el control financiero del Gobierno Federal.

Ahora bien, en términos del artículo 114, párrafo segundo, de la propia Ley fundamental, el Tribunal Federal de Cuentas controla la gestión económica financiera de la Federación. En esta función de fiscalización, ese Tribunal se relaciona con el Parlamento y el Gobierno, pues la misma Ley Fundamental le señala el deber de informar directamente, todos los años, al Gobierno Federal y al *Bundestag* y al *Bundesrat*, acerca de los resultados de la revisión de las cuentas.

De ahí que, con base en el Informe Anual que rinde el Tribunal Federal de Cuentas (en el cual se recogen, cada año, los resultados de auditoría más importantes) al Parlamento y al Gobierno se apoyan acciones relevantes.¹⁸⁶

¹⁸⁵ Esa rendición de cuentas por parte del Gobierno Federal al Parlamento constituye uno de los frenos y contrapesos en la división de Poderes en Alemania.

¹⁸⁶ Por ejemplo, el Parlamento con apoyo en el referido Informe aprueba la gestión presupuestaria y decide sobre la aprobación de gastos del Gobierno.

Es de mencionar que acerca de todos los ingresos y gastos, así como de los bienes y las deudas correspondientes a cada ejercicio económico, el Ministerio Federal de Hacienda de Alemania rendirá cuentas ante el *Bundestag* y el *Bundesrat* en el transcurso del ejercicio

En sus relaciones con el Parlamento y el Gobierno, el Tribunal Federal de Cuentas comunica los resultados de auditoría de especial trascendencia tanto a las Cámaras Legislativas como al Gobierno Federal. Ello a través de los Informes Especiales.¹⁸⁷

Finalmente, es de señalar que las relaciones del Tribunal Federal de Cuentas con los Tribunales de Cuentas de los Estados Federados, se da en un plano de coordinación y cooperación. Ello porque el Tribunal Federal de Cuentas no es una institución ubicada jerárquicamente por encima de sus homólogos de los Estados Federados.¹⁸⁸

2.1.6 Competencia fiscalizadora

El Tribunal Federal de Cuentas controla la gestión económico-financiera de la Federación. En esa tarea, el Tribunal posee una amplia gama de ámbitos de acción, como por ejemplo, Defensa, obras de vialidad, impuestos, participación de la Federación en las compañías ferroviaria (*Deutsche Bahn AG*), de correos (*Post AG*), de telecomunicaciones (*Telekom AG*), etc.¹⁸⁹ Su competencia fiscalizadora comprende también la Seguridad Social y la participación de la Federación en empresas constituidas con arreglo al derecho privado.

Para el desarrollo de sus quehaceres fiscalizadores, el Tribunal está integrado por nueve Departamentos con un total de 49 Divisiones de fiscalización. La División presidencial desempeña funciones administrativas.

económico siguiente, para la exoneración del Gobierno Federal (párrafo primero del artículo 114 de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania). Para esos efectos, el Bundestag tiene en su seno una Subcomisión de Revisión de Cuenta Pública, inserta dentro de la Comisión de Presupuesto, cuya función es analizar y dictaminar la Cuenta Pública anualmente presenta el Ministerio Federal de Hacienda al Parlamento. Para esa tarea, la Subcomisión de Revisión de Cuenta Pública se apoya en el informe anual de resultados que rinde el Tribunal Federal de Cuentas al Parlamento. Esa Subcomisión emite un dictamen para que el pleno del *Bundestag* determine la exoneración del gobierno. Por su parte, el *Bundesrat* posee una Comisión de Finanzas encargada de examinar la Cuenta Pública. Esa Comisión también se apoya, para esa función, en el informe de resultados que anualmente presenta el Tribunal Cuentas al *Bundesrat*. Tal Comisión emite un dictamen para que el pleno del *Bundesrat* resuelva sobre la exoneración del gobierno.

¹⁸⁷ Es de señalar que en su tarea revisora, uno de los postulados de actualidad del Tribunal Federal de Cuentas alemán es informar lo más oportunamente posible al Parlamento y adaptarse al ritmo de trabajo de las Comisiones parlamentarias correspondientes.

¹⁸⁸ *Vid.*, la página de Internet del Tribunal de Cuentas de la República Federal de Alemania en la siguiente dirección: <http://bundesrechnungshof.de/erte>.

¹⁸⁹ *Vid.*, la página de Internet del Tribunal de Cuentas de la República Federal de Alemania en la siguiente dirección: <http://bundesrechnungshof.de/quienes-somos/funciones/funciones>.

En concreto, su Departamento Presidencial es un órgano interno de administración que desempeña funciones gestoras conducentes al adecuado ejercicio de las competencias del Presidente. También gestiona los recursos presupuestarios del Tribunal de Cuentas y de sus Oficinas, y se encarga de los inmuebles, gestión del personal, organización y comunicación.

Por lo que se refiere a las funciones de los otros Departamentos, es de apuntar que residen en lo siguiente:

- ✓ El Departamento I se dedica principalmente a asuntos de relevancia, relacionados con el control financiero, el derecho presupuestario y la modernización de la administración pública. También tiene la tarea de coordinar la información dirigida a las Cámaras Legislativas y Gobierno Federal. Otra de sus ocupaciones es la cooperación con la Comisión de Cuentas Públicas del Parlamento Federal.¹⁹⁰
- ✓ El Departamento II se encarga de fiscalizar una serie de grandes Ministerios y de colaborar con la Comisión de Presupuestos del Bundestag.
- ✓ El Departamento III desarrolla su labor en los sectores ferroviario y de telecomunicación, así como en las entidades sucesoras de la *Treuhandanstalt* (organismo encargado de la privatización de las empresas de la antigua República Democrática de Alemania). Además, fiscaliza la participación de la Federación en las sociedades anónimas *Post AG* (correos), *Telekom AG* (telecomunicaciones) y *Deutsche Bahn AG* (ferrocarriles).
- ✓ El Departamento IV controla el presupuesto de Defensa y de las agencias de seguridad interior.
- ✓ El Departamento V fiscaliza el presupuesto de Transportes y de proyectos de obras públicas federales en los sectores civil y militar, incluyendo la construcción vial.
- ✓ Los Departamentos VI y IX se encargan especialmente de asuntos sociales.

¹⁹⁰ El citado Departamento tiene una unidad de servicio que apoya en la evaluación del impacto regulatorio, y que se encarga de los asuntos relacionados con el Consejo Federal de Ministros y con la actividad del Delegado Federal para la buena gestión (función encomendada al Presidente del Tribunal Federal de Cuentas).

En específico, el Departamento VI fiscaliza sobre todo las operaciones realizadas por la Agencia Federal de Trabajo y los presupuestos del Ministerio de Economía y Trabajo y del Ministerio de Educación e Investigación.

El Departamento IX es responsable del presupuesto del Ministerio de Salud y Seguridad Social.

✓ El Departamento VII realiza particularmente las tareas de trascendencia horizontal. Además de los asuntos de personal, organización, servicios auxiliares o de apoyo de la administración y gastos de personal, lleva a cabo auditorías en el ámbito de la informática y del procesamiento de datos.

✓ El Departamento VIII verifica los asuntos relacionados con los impuestos y aranceles aduaneros, los presupuestos del Ministerio de Hacienda y los asuntos de la Unión Europea.

Por otra parte, la competencia fiscalizadora del Tribunal Federal de Cuentas se desarrolla también en colaboración con sus nueve Oficinas Regionales de Auditoría, ubicadas en las ciudades de Berlín, Francfort, Hamburgo, Hannover, Coblenza, Colonia, Magdeburgo, Munich y Stuttgart, y gozan, frente a las entidades fiscalizadas, de las mismas competencias fiscalizadoras que el Tribunal.

Por ejemplo, la Oficina de Berlín tiene las siguientes 10 áreas para su trabajo de fiscalización:¹⁹¹

- Área 1 (1S) Modernización de la Administración Federal, racionalidad económica, contabilidad y legislación presupuestaria;
- Área 2 (II 1) Asuntos exteriores;

¹⁹¹ Otro ejemplo es la Oficina de Francfort, la cual cuenta con las siguientes 10 áreas para sus labores de fiscalización: Área 1 (II 2) Asuntos interiores y culturales; Área 2 (III 2) Ferrocarriles Alemanes; instituciones sucesoras de correos, Patrimonio Ferroviario Federal; Área 3 (V 1) Transportes y (a partir de 2010) Obras de vialidad (V3); Área 4 (VII 3) Gastos de personal; Área 5 (VIII 1) Impuestos directos; Área 6 (VIII 5) Aranceles e impuestos sobre el consumo, organización del mercado, finanzas; Área 7 (IX 6) Seguro obligatorio de enfermedad seguro de cuidados permanentes, Agencia Federal de Seguros; Área 8 (IX 3) Seguro de pensiones; Área 9 (VII 1) Gestión del personal en el seno de la administración pública federal, Derecho laboral, y Área 10 (VII 2) Técnicas de información y comunicación. Un ejemplo más es la Oficina de Hamburgo, que cuenta con las siguientes 7 áreas para sus trabajos de fiscalización: Área 1 (VII 4) Organización de la administración pública; Área 2 (V 4) Obras de vialidad; Área 3 (V 1) Transportes; Área 4 (VIII 5) Aranceles e impuestos sobre el consumo, organización del mercado, finanzas; Área 5 (VII 3) Gastos de Personal; Área 6 (IX 6) Seguro obligatorio de enfermedad Seguro de cuidados permanentes, Agencia Federal de Seguros, y Área 7 (VIII 4) Asuntos de la Unión Europea, instituciones y organizaciones internacionales.

- Área 3 (III 1) Instituto Federal de Gestión Inmobiliaria Organismos sucesores de la agencia fiduciaria *Treuhandanstalt*;
- Área 4 (IV 6) Defensa: Aire I;
- Área 5 (V 1) Transportes;
- Área 6 (V 2) Obras públicas;
- Área 7 (VI 6) Prestaciones de seguridad básica para desempleados (tareas especiales);
- Área 8 (VII 3) Gestión de Personal;
- Área 9 (VIII 2) Impuestos indirectos, y
- Área 10 (V 4) Obras de vialidad.

En total, son 72 áreas las que se encuentran integradas a las nueve Oficinas Regionales de Auditoría del Tribunal Federal de Cuentas. Dichas Oficinas asisten al Tribunal Federal de Cuentas en el control de la gestión económico-financiera. Ellas están sujetas a la supervisión por parte de ese Tribunal.

Con Toda esa estructura, el Tribunal Federal de Cuentas alemán realiza múltiples revisiones de control previo (ex ante) al año, además de su tarea de fiscalización ex post. A ello es de añadir su colaboración al Parlamento en la aprobación del Presupuesto, así como en el control financiero del Gobierno Federal.

2.1.7 Informes

El Tribunal de Cuentas tiene, por disposición de la Ley Fundamental de Alemania, la obligación de rendir un Informe Anual a las Cámaras Legislativas y al Gobierno Federal.¹⁹² En una rueda de prensa, el Presidente del Tribunal presenta ese Informe al público.

A través de ese Informe, el Tribunal Federal de Cuentas comunica a las Cámaras Legislativas, al Gobierno Federal y a los ciudadanos sobre los resultados de auditoría más significativos y presenta una serie de recomendaciones.¹⁹³ Esas recomendaciones son estudiadas por la Comisión

¹⁹² Con apoyo en ese Informe anual, el Parlamento aprueba la gestión presupuestaria del Gobierno. *Vid.*, el artículo 114 de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania.

¹⁹³ Con motivo del Informe Anual, el Presidente del Tribunal Federal de Cuentas comparece ante el Parlamento para explicar los principales problemas detectados en la gestión económica financiera de la Federación.

de Presupuesto y por la Subcomisión de Revisión de Cuenta Pública del Bundestag, así como por la Comisión de Finanzas *Bundesrat*.

Al respecto, es de mencionar, por ejemplo, que en el Informe Anual de 2007, el Presidente del Tribunal Federal de Cuentas, el Prof. Dr. *Dieter Engels* recomendó que la Comisión Parlamentaria para la Reforma del Federalismo se pusiera de acuerdo sobre un eficaz freno al endeudamiento, para que estuviera establecido constitucionalmente y que la Administración Pública hiciera aún más esfuerzos para conseguir el uso económico de los fondos públicos.¹⁹⁴

Ahora bien, adicionalmente al Informe Anual, el Tribunal de Cuentas notifica también sobre los resultados de las deliberaciones parlamentarias y la implantación de los resultados en la práctica administrativa. Para este fin, publica dos años después de cada Informe Anual un Informe de Impacto.¹⁹⁵

Aparte de los informes indicados, el Tribunal puede entregar, cuando lo considera conveniente, un Informe sobre Asuntos de Especial Trascendencia al Parlamento Federal, al Consejo Federal y al Gobierno Federal. Por regla general, estos Informes Especiales están accesibles para el público.¹⁹⁶

El Tribunal de Cuentas, asimismo, podrá comunicar los resultados de auditoría de especial trascendencia a las Cámaras Legislativas y al Gobierno Federal a través de los Informes Especiales.

A la información mencionada, se suman los dictámenes del Tribunal para la buena gestión pública, en temas selectos como por ejemplo los siguientes: *Gestión del personal y administración general en el seno de los Órganos Supremos Federales*, *Evaluar la eficacia de las medidas con impacto financiero en el seno de la Administración Federal*, *Procesamiento de datos en la Administración Federal – comprobaciones y comentarios acerca de los riesgos relacionados con el uso de la informática y Errores*

¹⁹⁴ Asimismo, en cuanto a los gastos públicos, el Tribunal verificó si de 40.000 medidas “con repercusiones financieras”, la Administración había llevado a cabo los análisis previos de rentabilidad. De ello comprobó que en el 85% de los casos no se habían llevado a cabo esos análisis. Además, muchos de ellos tenían faltas metodológicas. *Vid.*, la página de Internet del Tribunal de Cuentas de la República Federal de Alemania en: <http://bundesrechnungshof.de/publicaciones/informes-anales-1/>.

¹⁹⁵ *Ibid.*

¹⁹⁶ *Vid.*, la página de Internet del Tribunal de Cuentas de la República Federal de Alemania en la siguiente dirección: <http://bundesrechnungshof.de/publicaciones/informes-anales-1/>

*típicos cometidos por la Administración Federal en la determinación del personal necesario.*¹⁹⁷

En añadidura, el Tribunal de Cuentas realiza publicaciones de estudios en los que se abordan temas trascendentes de fiscalización.¹⁹⁸

En resumen, con todos esos informes, dictámenes y publicaciones, el Tribunal Federal de Cuentas de Alemania abona a los objetivos específicos de la fiscalización y rendición de cuentas para el desarrollo de ese país.

2.1.8 Métodos de control, personal de control e intercambio internacional de experiencias

2.1.8.1 Métodos de control

Uno de los aspectos más interesantes del control germano federal es la autonomía para decidir a su albedrío sobre el alcance y la finalidad del control, así como sobre el procedimiento de revisión, con autoridad suficiente para eximir del control determinadas cuentas, y establecer puntos prioritarios de fiscalización.¹⁹⁹

Para ello, el Tribunal Federal de Cuentas realiza su actividad de control de acuerdo con un programa previo trazado por el mismo.

Tal control se limita a un procedimiento de muestreo, en el cual el Tribunal Federal de Cuentas selecciona temas de relevancia fundamental.

Ninguna institución está facultada para ordenarle la realización de auditorías.

¹⁹⁷ *Vid.*, la página de Internet del Tribunal de Cuentas de la República Federal de Alemania disponible en la siguiente dirección: <http://bundesrechnungshof.de/publicaciones/dictamenes-emitidos-por-el-comisario-federal-para-la-buena-gestion-publica/resultados-publicados-por-el-delegado-federal-para-la-buena-gestion/>.

¹⁹⁸ Ejemplo de esas publicaciones son las siguientes: Auditoría de la concesión y gestión de subvenciones. Defectos e irregularidades típicos, 2004; Planificación, construcción y gestión de carreteras federales, 2004; Subvenciones de la Federación para obras públicas -Recomendaciones para la buena gestión de las subvenciones concedidas por la Federación para las obras públicas, 2005; Problemas vinculados con la ejecución de las leyes fiscales -Recomendaciones de optimización, 2006; Contratación de asesores externos por la Administración Federal - Recomendaciones de optimización, 2006.

¹⁹⁹ *Vid.*, FERNÁNDEZ, Servando -Victorio y Camps, *El Tribunal de Cuentas ante su futura Ley Orgánica*, disponible en: http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/1/1978_087_007.PDF.

2.1.8.2 Personal de control

El personal adscrito al control externo es de 1300 empleados, de los cuales 650 están adscritos al servicio del Tribunal Federal de Cuentas directamente, y el resto desarrolla sus actividades en las Oficinas Regionales de Auditoría dependientes del Tribunal.

Actualmente, el Tribunal está integrado por nueve Departamentos con un total de 49 Divisiones de fiscalización. De esas Divisiones, la presidencial desempeña funciones administrativas.

Las Oficinas Regionales de Auditoría están sometidas al Tribunal y ubicadas en Berlín, Francfort del Meno, Hamburgo, Hannover, Coblenza, Colonia, Magdeburgo, Munich y Stuttgart.

Es de destacar que la toma de decisiones del Tribunal compete a los órganos colegiados. Por norma general, se trata de órganos colegiados bipersonales, integrados por el Director de Departamento y el Jefe de División competente. En algunos casos se establecen órganos tripersonales (o sea, el órgano colegiado bipersonal más el Presidente o el Vicepresidente). Pero todas las decisiones requieren unanimidad.

En el Tribunal, el Gran Senado, integrado por los dos Presidentes, los Directores de los nueve Departamentos y varios Jefes de División, decide de asuntos de relevancia horizontal o de especial trascendencia (por ejemplo, asuntos relacionados con el Informe Anual). Sus acuerdos se adoptan por la mayoría de los asistentes.²⁰⁰

Es de anotar que en la selección de todo el personal al servicio del Tribunal Federal de Cuentas, se califica la integridad moral para el perfecto cumplimiento de las tareas de fiscalización. Para la selección del personal también se considera una formación y una capacidad superior al promedio, así como una experiencia profesional adecuada.

2.1.8.3 Intercambio internacional de experiencias

El Tribunal Federal de Cuentas mantiene una red de contactos con otros tribunales de cuentas nacionales y con entidades fiscalizadoras de organismos inter y supranacionales. Con esas instituciones, puede concertar acuerdos de fiscalización, además de ponerse de acuerdo con ellas para

²⁰⁰ *Vid.*, la página de Internet del Tribunal de Cuentas de la República Federal de Alemania disponible en la siguiente dirección: <http://bundesrechnungshof.de/quienes-somos/estructura-organizacional/estructura-organizacional>.

delegarles la realización de auditorías o encargarse de misiones de auditoría que le han sido encomendadas por otras entidades.²⁰¹

La cooperación del Tribunal Federal de Cuentas con entidades fiscalizadoras superiores de otros países se desarrolla a varios niveles: en el marco de la INTOSAI²⁰² y de la EUROSAI,²⁰³ así como en el ámbito de la Unión Europea²⁰⁴ y a nivel bilateral.

Además, el Tribunal ejerce varios mandatos para la auditoría de organizaciones internacionales y supranacionales.

2.1.9 Control al Tribunal Federal de Cuentas de Alemania

Derivado de su grado de autonomía, el Tribunal Federal de Cuentas de Alemania no está sujeto a una revisión permanente o periódica por parte de un órgano de control externo que lo fiscalice. Si acaso está sometido al control interno que realiza su propio Departamento de Revisión Interna, encargado de examinar la ejecución de su presupuesto.

También está sujeto a la vigilancia que realiza su Departamento de Organización, que inspecciona los resultados de su trabajo, en búsqueda del mejoramiento de funciones, tomando en cuenta para ello requerimientos y patrones internacionales.

Igualmente, está sometido –como todos los organismos gubernamentales– al control general que lleva a cabo el Parlamento al examinar la Cuenta Pública sobre de todos los ingresos y gastos federales, la

²⁰¹ *Vid.*, la página de Internet del Tribunal de Cuentas de la República Federal de Alemania en la siguiente dirección: <http://bundesrechnungshof.de/erte/cooperacion-internacional>.

²⁰² Junto a la mayoría de las entidades fiscalizadoras de los Estados miembros de la ONU, el Tribunal Federal de Cuentas de Alemania forma parte de la INTOSAI. *Vid.*, <http://bundesrechnungshof.de/erte/cooperacion-en-el-marco-de-la-intosai>.

²⁰³ Es de mencionar que el Congreso de 2005 de la EUROSAI tuvo lugar en Bonn. El anfitrión fue, precisamente, el Tribunal Federal de Cuentas. Desde entonces, el Presidente de ese Tribunal ejerció la función de Presidente de la EUROSAI, hasta el término de su mandato en 2008. *Vid.*, <http://bundesrechnungshof.de/erte/cooperacion-en-el-marco-de-la-eurosai>.

²⁰⁴ En la Unión Europea hay una intensa cooperación en el campo de control externo. En ese sentido, el Tribunal Federal de Cuentas de Alemania y las entidades de fiscalización superior de los Estados Miembros, así como el Tribunal de Cuentas Europeo cooperan con espíritu de confianza, manteniendo su independencia. Las entidades fiscalizadoras implicadas en ese proceso informan regularmente sobre los proyectos de auditoría y los resultados que puedan ser de relevancia para la Unión Europea y sus Estados Miembros. La cooperación entre las entidades de fiscalización superior es importante. En ese plano, el Tribunal Federal de Cuentas de Alemania comprobó, por ejemplo, en colaboración con la entidad fiscalizadora de Suecia, el intercambio, a escala bilateral, de datos referentes al IVA. *Vid.*, <http://bundesrechnungshof.de/erte/cooperacion-en-el-ambito-de-la-union-europea>.

situación patrimonial y las deudas, correspondientes al cada ejercicio económico siguiente.²⁰⁵

Finalmente, está subordinado a la crítica de la sociedad, mediante el Informe Anual que, en una rueda de prensa, presenta el Presidente del Tribunal al público en general.

2.2 TRIBUNAL DE CUENTAS DE FRANCIA

2.2.1 Generalidades

Francia es una República indivisible, laica, democrática y social que garantiza la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos.²⁰⁶ Su soberanía nacional reside en el pueblo, que la ejerce a través de sus representantes y por medio del referéndum.

En Francia el sufragio podrá ser directo o indirecto en las condiciones previstas en la Constitución, y será siempre universal, igual y secreto.²⁰⁷

En su estructura constitucional, el Estado francés divide el poder público en tres ramas: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

En esa división tripartita, el Presidente de la República y el Primer Ministro son eslabones esenciales del Poder Ejecutivo, acompañados por el Consejo de Ministros.

En específico, el Presidente de la República ejerce la función primordial de velar por el respeto a la Constitución y asegurar el funcionamiento regular de los poderes públicos, así como la permanencia del Estado.²⁰⁸ Asimismo, posee diversas atribuciones, como la de nombrar al Primer Ministro y cesarlo, presidir el Consejo de Ministros, firmar las ordenanzas y los decretos discutidos por este Consejo, y acordar la disolución de la Asamblea Nacional, previa consulta con el Primer Ministro y con los Presidentes de las Cámaras.

Por su parte, el Primer Ministro tiene como tarea principal dirigir la acción del Gobierno, así como diversas funciones, entre las que destaca la

²⁰⁵ Vid., BUBLIZ, Jörg, *Copmpetencias y financiamientos de los tres niveles de gobierno, Situación y tendencias*, Tribunal Federal de Cuentas de Alemania, XXXIII Seminario Internacional de Presupuesto Público, disponible en: *Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH, Capacity Building Internacional, Germany*.

²⁰⁶ Vid., el artículo 1 de la Constitución francesa.

²⁰⁷ Vid., el artículo 3 de la Constitución francesa.

²⁰⁸ Vid., los artículos 5 y 6 de la Constitución francesa.

de suplir al Presidente de la República en la presidencia del Consejo de Ministros.²⁰⁹

En cuanto a las funciones del Consejo de Ministros, es de mencionar que tiene la atribución de realizar nombramientos de servidores públicos, por ejemplo el de los consejeros del Tribunal de Cuentas.²¹⁰

En lo que hace al Poder Judicial francés, éste se halla formado, entre otros organismos, por el Consejo Superior de la Magistratura, el cual se compone de dos salas, una para los magistrados y otra para los fiscales.

También es parte integrante del Poder Judicial, el Tribunal de Justicia de la República, el cual está vinculado por la tipificación de los delitos, así como por la determinación de las penas, tal como resulten de la ley. Anexamente, existe un Consejo Constitucional encargado de declarar, en su caso, la inconstitucionalidad de leyes.²¹¹

En lo que toca al Poder Legislativo, éste está compuesto por la Asamblea Nacional de Diputados y el Senado.²¹² El Poder Legislativo tiene la facultad del control de la acción del Gobierno, así como la atribución de votar las leyes. Entre las leyes que dicta el Poder Legislativo se hallan: a) las de Presupuestos, que establecen los ingresos y los gastos del Estado en las condiciones y con las reservas establecidas por una ley orgánica; b) las de financiación de la seguridad social, que determinan las condiciones generales del equilibrio financiero y que, teniendo en cuenta sus previsiones de ingresos, fijan sus objetivos de gastos del modo y con los límites previstos en una ley orgánica; y, c) las de programación, en las que se determinan los objetivos de la acción del Estado y las orientaciones plurianuales de las finanzas públicas.²¹³

Justamente, para el ejercicio de la facultad del control sobre la acción del Gobierno, el Parlamento cuenta con la asistencia del Tribunal de Cuentas. Esto de conformidad con el artículo 47-2 de la Constitución francesa.

²⁰⁹ *Vid.*, el artículo 21 de la Constitución francesa.

²¹⁰ *Vid.*, el artículo 13 (1) de la Constitución francesa.

²¹¹ *Vid.*, los artículos 56 y 61 (1) de la Constitución francesa.

²¹² Es de señalar que la Asamblea Nacional diputados, cuyo número no podrá exceder de 577, es elegida por sufragio directo. El Senado, cuyo número de miembros no podrá exceder de 348, es elegido por sufragio indirecto y asume la representación de las entidades territoriales de la República. Una ley orgánica fija la duración de los poderes de cada Cámara, el número de sus miembros, su retribución, las condiciones de elegibilidad y los regímenes de inelegibilidad e incompatibilidad. *Vid.*, los artículos 24 y 25 de la Constitución francesa.

²¹³ *Vid.*, el artículo 34 de la Constitución francesa.

El citado precepto constitucional también establece la función del Tribunal de Cuentas de apoyar al Parlamento y al Gobierno en el control de la ejecución de las leyes de presupuestos y de la aplicación de las leyes de financiación de la seguridad social, así como en la evaluación de las políticas públicas.

De la misma forma, dispone la obligación del Tribunal a contribuir a la información de los ciudadanos, mediante informes públicos.

Como corolario, el numeral constitucional de referencia manda que: *las cuentas de las administraciones públicas serán regulares y sinceras, y darán una imagen fiel del resultado de su gestión, su patrimonio y su situación financiera.*

Ahora bien, el Tribunal de Cuentas posee una larga tradición institucional, que data de 1807, cuando se instituyó la *Cour des Comptes*.²¹⁴ Su sede actual se localiza en París. Las principales bases legales del Tribunal de Cuentas se forman por:

- La Constitución francesa (artículo 47-2),
- La Ley Orgánica relativa a las leyes de finanzas (artículo 58), y
- La Ley Orgánica relativa a la financiación para la seguridad social (artículo 1, fracción VIII),²¹⁵

Dicho Tribunal forma parte de las jurisdicciones financieras de Francia, a la cual también pertenecen las 26 Cámaras regionales y territoriales de cuentas (CCRT, por sus siglas en francés) y el Tribunal de Disciplina Presupuestaria y Financiera (CDBF, por sus siglas en francés).²¹⁶

²¹⁴ Aunque el antecedente directo del Tribunal de Cuentas se halla en 1807, la fiscalización de recursos públicos en Francia tiene antecedentes más antiguos que se localizan desde principios del siglo XIV.

²¹⁵ La Ley Orgánica relativa a las leyes de finanzas fue promulgada el 1 de agosto de 2001. La Ley Orgánica relativa a la financiación para la seguridad social fue promulgada el 2 de agosto de 2005. Ambas leyes se encuentran integradas en un Código de los Tribunales Financieros.

²¹⁶ El Tribunal de Cuentas junto con las cámaras de cuentas regionales y territoriales y el tribunal de disciplina presupuestaria y financiera, integran en Francia un conjunto coherente de tribunales financieros. *Vid.*, <http://www.ccomptes.fr/es/JF/CC.html>.

Las 26 cámaras de cuentas regionales y territoriales responden a la lógica del movimiento de descentralización francés,²¹⁷ introducido por la ley del 2 de marzo de 1982.²¹⁸

Esas cámaras funcionan como tribunales independientes²¹⁹ y realizan un control *a posteriori* de las cuentas y de la gestión.²²⁰ Tienen competencia frente a los entes territoriales (gobiernos regionales, provinciales y municipales) y frente a los establecimientos públicos que dependen de ellos (hospitales, centros de enseñanza, agrupaciones de ayuntamientos, etc.).²²¹

Las funciones de las cámaras de cuentas regionales y territoriales son las siguientes: a) el control de las cuentas de los contables públicos de los entes territoriales y de sus establecimientos públicos; b) el examen de la gestión de dichos entes y de los organismos que dependen de ellos o reciben su participación financiera; y, c) el control presupuestario de los entes territoriales y de sus establecimientos públicos.²²²

Por su parte, el Tribunal de Disciplina Presupuestaria y Financiera, creado por la ley del 25 de septiembre de 1948, es un órgano administrativo

²¹⁷ La lista de las 26 cámaras de cuentas regionales y territoriales es la siguiente: *Alsace, Aquitaine, Auvergne, Bourgogne, Bretagne, Centre, Champagne-Ardenne, Corse, Franche-Comté, Guadeloupe - Guyane - Martinique, Ile - de - France, Languedoc - Roussillon, Limousin, Lorraine, Midi-Pyrénées, Nord-Pas-De-Calais, Basse-Normandie, Haute-Normandie, Pays De La Loire, Picardie, Poitou-Charentes, Provence Alpes Cote D'azur, La Réunion, Rhône-Alpes, Nouvelle-Calédonie, Polynésie Française*. Vid., el artículo 73 de la Constitución francesa.

²¹⁸ La ley de descentralización de 1982 estipula en su artículo primero que *los municipios, las provincias y las regiones se administran libremente mediante consejos de cargos electos y que la ley determinará la distribución de las competencias entre los municipios, las provincias, las regiones y el Estado*". Vid., <http://www.ccomptes.fr/es/JF/CC.html>.

²¹⁹ La independencia de las cámaras de cuentas regionales y territoriales está garantizada por el carácter jurisdiccional de esas instituciones y por el estatuto de magistrado, que se reconoce a sus miembros, basándose en el modelo del Tribunal de Cuentas. Vid., <http://www.ccomptes.fr/es/JF/CC.html>.

²²⁰ Equilibrando la libertad de gestión otorgada a los municipios, provincias y regiones, el legislador francés estipuló que se realizaría un control *a posteriori* de sus cuentas y su gestión. Ello mediante las cámaras de cuentas regionales y territoriales. Vid., <http://www.ccomptes.fr/es/JF/CC.html>.

²²¹ Los entes más pequeños (con poblaciones inferiores a los 3500 habitantes o cuyos ingresos de la sección de funcionamiento no superan los 750 000 euros) no son controlados por las cámaras de cuentas regionales y territoriales, sino por los tesoreros-pagadores generales, que dependen del ministerio de economía. Vid., <http://www.ccomptes.fr/es/JF/CC.html>.

²²² *Ibid.*

especializado encargado de reprimir las infracciones cometidas en el ámbito de las finanzas públicas.²²³

Aunque es una institución asociada al Tribunal de Cuentas, el referido Tribunal de Disciplina Presupuestaria y Financiera funciona de manera independiente.²²⁴

Hoy en día, el Tribunal de Disciplina Presupuestaria y Financiera se rige por el código de tribunales financieros. Entre las infracciones que puede sancionar destaca el incumplimiento de las reglas de ejecución de los ingresos, de los gastos y de la gestión de los bienes de los organismos que están en su ámbito de competencia (artículo L. 313-4 del código de los tribunales financieros) y la concesión de una ventaja injustificada a un tercero (artículo L. 313-6 del mismo código).²²⁵ Las sanciones que pronuncia

²²³ El Tribunal de Disciplina Presupuestaria y Financiera fue creado por la ley n° 48-1484 del 25 de septiembre de 1948, que sanciona las faltas de gestión cometidas ante el Estado y ante distintos entes, para sancionar cierto tipo de faltas personales cometidas, durante el ejercicio de sus funciones, por los funcionarios, agentes públicos o personas asimiladas, en perjuicio del Estado, de los distintos entes públicos o de ciertos organismos financiados con fondos públicos.

Tras la aplicación de múltiples modificaciones a esa ley, se codificaron las disposiciones actualmente aplicables a ese tribunal en la ley 95-581 del 24 de julio de 1995, en la parte legislativa del libro III del código de los tribunales financieros. A ésta se le añadió en 2005 una parte reglamentaria del código de los tribunales financieros. *Vid.*, la página de Internet de los Tribunales Financieros de Francia en la siguiente dirección: <http://www.ccomptes.fr/es/JF/CC.html>.

²²⁴ El Tribunal de Disciplina Presupuestaria y Financiera tiene su sede en el Tribunal de Cuentas.

²²⁵ De conformidad con el código de los tribunales financieros (artículo L. 313-1 y siguientes), entre las infracciones sancionadas por el Tribunal de Disciplina Presupuestaria y Financiera, se encuentran: la realización de gastos que infrinjan las reglas del control financiero; la imputación irregular de un gasto con la intención de disimular una superación del crédito; y la realización de un gasto por una persona no habilitada para ello.

El Tribunal puede sancionar a:

- A. Las personas que hayan infringido las reglas de ejecución de ingresos, de gastos o de gestión de los bienes (art. L. 313-4 del código de los tribunales financieros),
 - a) Las personas que, a sabiendas, hayan omitido suscribir las declaraciones que debían entregar a las administraciones fiscales, o las que hayan entregado declaraciones inexactas o incompletas (artículo L. 313-5 del código de los tribunales financieros), y
 - b) Las personas que, en el ejercicio de sus funciones, hayan proporcionado o intentado proporcionar, en desconocimiento de sus obligaciones, una ventaja injustificada a un tercero, generando así un perjuicio para el Tesoro o para otro organismo en cuestión (artículo L. 313-6 del código de los tribunales financieros).

Igualmente, puede sancionar las actuaciones que hayan podido causar un perjuicio grave a una empresa pública, en razón de carencias graves en los controles, de actos manifiestamente contrarios a los intereses del organismo y de omisiones o negligencias repetidas en el

no son de carácter penal ni disciplinario, consisten en multas.²²⁶ Sus sentencias son susceptibles de recurso de casación ante el Consejo de Estado.²²⁷ Ese Tribunal se diferencia del Tribunal de Cuentas y de las cámaras de cuentas regionales, en que no dispone de las competencias de control, de los referidos organismos.

Por lo demás, también se distingue en que la competencia jurisdiccional de los tribunales de cuentas queda circunscrita al juicio de cuentas de los contables públicos (excepto en caso de gestión de hecho), en tanto que el Tribunal de Disciplina Presupuestaria y Financiera tiene competencia general para juzgar a todas las personas que participan en la gestión pública.²²⁸

2.2.2 Control

El Tribunal de Cuentas de Francia es organismo de vigilancia externo que por mandato constitucional tiene el control de la acción del Gobierno; el

cumplimiento de su función de dirección (artículo L. 313-7-1 del código de los tribunales financieros). *Vid.*, la página de los Tribunales Financieros de Francia en: <http://www.ccomptes.fr/es/JF/CC.html>.

²²⁶ La persecución de ese Tribunal no constituye un obstáculo al ejercicio de la acción penal y de la acción disciplinaria.

²²⁷ A la justicia del Tribunal de Disciplina Presupuestaria y Financiera (artículo L. 312-1 del código de los tribunales financieros) está sujeta:

- Toda persona perteneciente a un gabinete de un miembro del Gobierno;
- Todo funcionario o agente civil o militar del Estado, de los entes territoriales, de sus establecimientos públicos, así como de las agrupaciones de entes territoriales; y
- Todo representante, administrador o agente de los demás organismos sujetos al control del Tribunal de cuentas o al control de una cámara de cuentas regional.

Pueden interponer una demanda ante dicho Tribunal, mediante el ministerio público:

187. El presidente de la Asamblea nacional;
188. El presidente del Senado;
189. El Primer ministro, el ministro de finanzas;
190. Los demás miembros del Gobierno por los hechos imputados a los funcionarios y agentes bajo su autoridad;
191. El Tribunal de cuentas; y
192. Las cámaras de cuentas regionales.

Además, el Procurador General del Tribunal de Cuentas puede solicitar la intervención del Tribunal de Disciplina Presupuestaria y Financiera por iniciativa propia.

El plazo de prescripción de los hechos es de cinco años entre la fecha en que se cometió la infracción y el registro de la solicitud de intervención en el Ministerio Fiscal. *Vid.*, la página de Internet de los Tribunales Financieros de Francia en la siguiente dirección: <http://www.ccomptes.fr/es/JF/CC.html>.

²²⁸ *Vid.*, <http://www.ccomptes.fr/es/JF/CC.html>.

control de la ejecución de la Ley de Finanzas del Estado y de la ley de Financiación de la Seguridad Social, y la evaluación de las políticas públicas.

229

El control que lleva a cabo no sólo es posterior (*ex post*), sino también previo (*ex ante*). Puede efectuar un control de las cuentas y la gestión o sólo de uno de los dos aspectos.

En específico, el control de la gestión del gobierno que realiza el Tribunal de Cuentas se extiende a la calidad y a la regularidad de la gestión, la eficiencia y la eficacia de las acciones desarrolladas con respecto a los objetivos establecidos por los poderes públicos. Ese control, por lo tanto, se refiere a los métodos de la auditoría del rendimiento (comprobación de los resultados).

En ejercicio del control de la gestión del gobierno, el Tribunal de Cuentas manifiesta sus críticas y presenta recomendaciones; asimismo, da a conocer sus conclusiones trasmitiéndolas al ministerio o al organismo controlado.

Dichas comunicaciones administrativas pueden adoptar varias formas: mociones del Presidente del Tribunal a los ministros, cartas del presidente de cámara, informes denominados “particulares” sobre las empresas públicas, y comunicaciones del fiscal del Tribunal.²³⁰

En cuanto al control de la ejecución de la Ley de Finanzas del Estado y de la Ley de Financiación de la Seguridad Social, que realiza el Tribunal de Cuentas, éste vigila el respeto, por parte de los ministros, de la autorización presupuestaria votada por las dos asambleas. También comprueba los resultados, tanto en materia de gastos como de ingresos. Igualmente, contribuye a que se conozca, de forma precisa, la situación financiera del Estado. Procede de forma similar para el conjunto de la seguridad social, que está sometida a unas reglas de organización y a unos presupuestarios que difieren en numerosos aspectos de los del Estado.²³¹

Por lo que hace a la evaluación de las políticas públicas, es de mencionar que aunque es introducida en la Constitución francesa en el año 2008, el Tribunal de Cuentas, en los últimos años, ya había desarrollado esa tarea, en particular mediante la inclusión, en sus diferentes trabajos, de una

²²⁹ *Vid.*, los artículos 24 y 47-2 de la Constitución francesa.

²³⁰ *Vid.*, <http://www.ccomptes.fr/es/JF/CC.html>.

²³¹ *Ibid.*

dimensión de apreciación de los resultados y de la eficacia de las políticas públicas.²³²

2.2.3 Grado de independencia

El Tribunal de Cuentas francés es una jurisdicción administrativa que lleva a cabo sus cometidos con total independencia respecto del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo. Esa independencia fue determinada por decisión del Consejo Constitucional, de fecha 25 de julio de 2001. Al respecto, el Consejo Constitucional consideró que la autonomía del Tribunal de Cuentas se encuentra garantizada por la Constitución.²³³

Por virtud de esa independencia, el Tribunal de Cuentas, elabora libremente su programa de comprobaciones. Eso sin perjuicio de las tareas solicitadas por el Parlamento, por la asistencia que le debe dar a este último.²³⁴

En razón de su independencia, el Primer Presidente del Tribunal de Cuentas define la organización general del trabajo; distribuye las tareas que el Tribunal tiene atribuidas entre las siete cámaras que lo forman, y elabora el programa de trabajo provisional del Tribunal. Del mismo modo, el Tribunal de Cuentas establece su programa anual de tareas, el cual

²³² Al presente, para esa evaluación se analiza la posibilidad de crear en el seno del Tribunal de Cuentas una organización más pertinente para llevar a cabo la evaluación de las políticas públicas, que requiera objetivos propios y métodos diferentes de los empleados en la función fiscalizadora. *Vid.*, <http://www.ccomptes.fr/es/JF/CC.html>.

²³³ Es de señalar que el Consejo Constitucional está compuesto por nueve miembros, cuyo mandato dura nueve años y no es renovable. También es de apuntar que el Consejo Constitucional se renueva por tercios cada tres años. Tres de sus miembros serán nombrados por el Presidente de la República, tres por el Presidente de la Asamblea Nacional y tres por el Presidente del Senado. Los nombramientos realizados por el Presidente de cada Cámara serán sometidos únicamente al dictamen de la comisión permanente competente de la Cámara correspondiente. Además, de los nueve miembros mencionados, los ex-Presidentes de la República serán miembros vitalicios de pleno derecho del Consejo Constitucional. El Presidente será nombrado por el Presidente de la República. Tendrá voto de calidad en caso de empate. Contra las decisiones del Consejo Constitucional no cabe recurso alguno; se impondrán a los poderes públicos y a todas las autoridades administrativas y jurisdiccionales. *Vid.*, los artículos 56 y 62 de la Constitución francesa.

²³⁴ El Tribunal establece su programa de trabajo con total independencia. Sin embargo, las comisiones de finanzas de la Asamblea Nacional y del Senado le pueden solicitar que fiscalice la gestión de los servicios de los organismos que está controlando. Las comisiones de finanzas y las comisiones encargadas de los asuntos sociales de la Asamblea Nacional y del Senado tienen la misma facultad con respecto a la Seguridad Social. *Vid.*, la página de Internet de los Tribunales Financieros de Francia en la siguiente dirección: <http://www.ccomptes.fr/es/JF/CC.html>.

determina la naturaleza de las comprobaciones a efectuar y el calendario provisional de controles.²³⁵

Por lo demás, con base en su independencia, el Tribunal de Cuentas confecciona un programa plurianual de carácter dinámico en el que define sus objetivos y sus prioridades de control, así como los temas comunes a las tareas de varias de sus cámaras.

2.2.3.1 Sustitución de titulares del Tribunal de Cuentas

En Francia, el Primer presidente del Tribunal de Cuentas -persona a quien corresponde tomar las decisiones propias del Tribunal y representarlo en el exterior- es nombrado por decreto aprobado por el Consejo de Ministros. Una vez designado, es inamovible.²³⁶ También los presidentes de las de las siete cámaras que integran al Tribunal son nombrados por decreto del Consejo de Ministros. Ello mediante propuesta del Tribunal entre los maestros-asesores que hayan ejercido sus funciones en el Tribunal durante más de tres años. No existe la posibilidad de una revocatoria del mandato de tales magistrados.²³⁷

Además, los cuarenta magistrados de que se compone cada una de las siete cámaras del Tribunal de Cuentas también son inamovibles.²³⁸

Esa inamovilidad garantiza la independencia de los miembros del Tribunal de Cuentas respecto de las influencias de los organismos controlados.

2.2.3.2 Régimen financiero del Tribunal de Cuentas

En Francia los presupuestos del Estado son aprobados anualmente por el Parlamento.²³⁹ En esa tarea participa, en la Asamblea Nacional, la Comisión

²³⁵ *Ibid.*

²³⁶ El nombramiento del Primer presidente del Tribunal de Cuentas es de por vida. *Vid.*, el artículo 64 de la Constitución francesa.

²³⁷ El artículo 13 de la Constitución francesa dice que serán nombrados en Consejo de Ministros los consejeros del Tribunal de Cuentas. Una ley orgánica determinará los demás cargos que deben ser cubiertos en Consejo de Ministros, así como las condiciones en las cuales el Presidente de la República podrá delegar su competencia en los nombramientos para ser ejercida en su nombre

²³⁸ *Vid.*, <http://www.ccomptes.fr/es/JF/CC.html>.

²³⁹ Las leyes de Presupuestos establecerán los ingresos y los gastos del Estado en las condiciones y con las reservas establecidas por una ley orgánica. A su vez, las leyes de financiación de la seguridad social determinarán las condiciones generales de su equilibrio

de Presupuestos, Economía General y del Plan,²⁴⁰ y en el Senado, la Comisión de Finanzas, Presupuesto y Control de Cuentas de la Nación (la cual incluye 47 miembros a partir de octubre de 2007).²⁴¹ Así, el Parlamento tiene la competencia legal amplia y única de decisión y aprobación de los Presupuestos del Estado.²⁴²

Los márgenes de decisión del Gobierno y, en general, de los organismos públicos, incluido el Tribunal de Cuentas, en la ejecución presupuestal dependen del marco legal, financiero y político determinado por el Parlamento. En todo caso, el Parlamento francés procura que el Tribunal de Cuentas tenga los medios financieros necesarios para el cumplimiento de sus funciones de control, evaluación e información.

2.2.4 Facultades

La Constitución francesa señala en su artículo 47-2 las facultades primordiales del Tribunal de Cuentas. Esas potestades residen en: asistir al Parlamento en el control de la acción del Gobierno; asistir al Parlamento y al Gobierno en el control de la ejecución de las leyes de presupuestos y de la aplicación de las leyes de financiación de la seguridad social; asistir al Parlamento en la evaluación de las políticas públicas, y contribuir a la información de los ciudadanos.

En relación con ese dispositivo, la propia Constitución faculta al Parlamento para controlar la acción del Gobierno y evaluar las políticas públicas.²⁴³ Asimismo, dispone que el Primer Ministro podrá pedir al Senado la aprobación de una declaración de política general.²⁴⁴

financiero y, teniendo en cuenta sus previsiones de ingresos, fijarán sus objetivos de gastos del modo y con los límites previstos en una ley orgánica. Mediante leyes de programación se determinarán los objetivos de la acción del Estado. Las orientaciones plurianuales de las finanzas públicas serán definidas por leyes de programación. Se inscribirán dentro del objetivo de equilibrio de las cuentas de las administraciones públicas. *Vid.*, el artículo 34 de la Constitución francesa.

²⁴⁰ *Vid.*, los artículos 118 a 121 del Reglamento de la Asamblea Nacional francesa, de marzo de 2003.

²⁴¹ *Vid.*, el artículo 7 numeral 5 del Reglamento del Senado francés, de mayo de 2005.

²⁴² Es de mencionar que los proyectos de leyes de presupuestos y leyes de financiación de la seguridad social son sometidos en primer lugar a la Asamblea Nacional. *Vid.*, el párrafo segundo del artículo 39 de la Constitución francesa.

²⁴³ *Vid.*, el párrafo primero del artículo 24 de la Constitución francesa.

²⁴⁴ *Vid.*, el último párrafo del artículo 49 de la Constitución francesa.

Es de destacar que en el ejercicio de sus facultades, el Tribunal de Cuentas puede realizar todas las investigaciones que juzgue útiles. No se le puede negar el acceso a los documentos relativos a las cuentas o a la gestión del organismo controlado so pena de multa.²⁴⁵

En su función de asistir al Parlamento en el control de la acción del Gobierno, el Tribunal desarrolla dos facultades principales: una jurisdiccional y otra de certificación de cuentas.

En su facultad jurisdiccional, el Tribunal juzga las cuentas de cualquier persona que haya intervenido en la gestión de los bienes de la administración o de un organismo público. Al respecto, pronuncia una sentencia definitiva mediante un procedimiento denominado *de enjuiciamiento de las cuentas*. Para llevar a cabo ese procedimiento, analiza las cuentas y los justificantes; asimismo, comprueba si los ingresos han sido recaudados y si los gastos han sido abonados de conformidad con la reglamentación vigente. Si las cuentas son regulares, otorga al contable la aprobación de su gestión mediante una decisión judicial y, en el caso de que los ingresos no hayan sido recaudados o si los gastos se han realizado de manera irregular, los declara en situación de alcance. Si en el análisis de las cuentas identifica irregularidades cometidas por los encargados de la gestión, informa a las autoridades administrativas implicadas. Además, puede comunicar dichas irregularidades, en función de sus características, al Tribunal de Disciplina Presupuestaria y Financiera, a las autoridades administrativas competentes (en materia fiscal, por ejemplo) y a las autoridades judiciales.²⁴⁶

Por cuanto hace a su facultad de certificación de cuentas, el Tribunal se encarga de certificar la regularidad (adecuación a las reglas), la sinceridad (aplicación con buena fe de las reglas) y la fidelidad (con respecto a la realidad) de las cuentas del Estado y de los organismos nacionales del régimen general, así como de las cuentas consolidadas de las diferentes ramas y de la recaudación del régimen general de la Seguridad Social.²⁴⁷

En relación con su facultad de ayudar al Parlamento y al Gobierno en el control de la ejecución de las leyes de presupuestos y de la aplicación de las leyes de financiación de la seguridad social, el Tribunal de Cuentas

²⁴⁵ *Vid.*, <http://www.ccomptes.fr/es/JF/CC.html>.

²⁴⁶ *Ibid.*

²⁴⁷ Dos leyes orgánicas le han confiado la tarea de certificación, con respecto al Estado en 2001, y en 2005 para la Seguridad Social. Las primeras cuentas certificadas fueron las del año 2006. *Vid.*, <http://www.ccomptes.fr/es/JF/CC.html>.

tiene detalladas esas funciones en la ley orgánica relativa a las leyes de finanzas de 1 de agosto de 2001 (artículo 58), y en la ley orgánica relativa a las leyes de financiación de la seguridad social, de 2 de agosto de 2005 (artículo 1-VIII).²⁴⁸

Por lo demás, el Tribunal de Cuentas controla la gestión de todas las administraciones, todos los organismos públicos o semi-públicos nacionales. Asimismo, puede controlar el uso de los fondos públicos asignados a organismos de derecho privado.²⁴⁹ En ese control, se denomina *contables públicos* a los funcionarios que tienen a su cargo el pago de los gastos y la recaudación de los ingresos del Estado y de un gran número de organismos públicos, los cuales se responsabilizan y responden con sus bienes personales, de la regularidad de determinadas operaciones. Por ello, el Tribunal puede acusar la responsabilidad de los *contables públicos* según el procedimiento de enjuiciamiento de las cuentas.²⁵⁰

El Tribunal de Cuentas también juzga las cuentas de cualquier persona que, sin poseer el título de contable público, haya intervenido en la gestión de los bienes de la administración o de un organismo público. Esa persona es declarada contable de hecho (sin derecho) mediante sentencia y, en ese caso, se encuentra sometida a las mismas obligaciones y a las mismas responsabilidades que un contable público (rendir unas cuentas, obtener su aprobación –descargo–, en cuyo caso será declarado libre de responsabilidad, o ser declarado en situación de alcance.

El Tribunal de Cuentas, igualmente, fiscaliza a los organismos que recurren a la generosidad pública. Es decir, controla el uso de los fondos procedentes de la generosidad del público (tras el desarrollo de campañas nacionales para recibir donaciones).²⁵¹ La competencia del Tribunal se ejerce incluso si los beneficiarios de dichos fondos son organismos de derecho

²⁴⁸ Vid., <http://www.ccomptes.fr/es/JF/CC.html>.

²⁴⁹ *Ibid.*

²⁵⁰ *Ibid.*

²⁵¹ Del control del uso de los fondos procedentes de la generosidad del público, por el Tribunal de Cuentas, algunos ejemplos de organismos fiscalizados son los siguientes:

- a. Amnistía Internacional Francia (diciembre de 2008);
- ✓ La Liga Nacional contra el Cáncer (octubre de 2007);
- ✓ Fundación Abbé Pierre (junio de 2006);
- ✓ Francia Asociación de Alzheimer (junio de 2006);
- ✓ Asociación para la Investigación del Cáncer (febrero de 2005);
- ✓ Comité francés para la UNICEF (julio de 2004); y
- ✓ Asociación Francesa contra la Distrofia Muscular (julio de 2004).

Vid., <http://www.ccomptes.fr/fr/CC/Publications-COFAGP.html>.

privado. Para esos efectos, envía sus observaciones a los órganos responsables de la toma de decisiones en esos organismos.²⁵²

Finalmente, es de advertir que el Tribunal de Cuentas, desde 1936, en lo que atañe a su facultad de información de los ciudadanos, publica sus observaciones más significativas en un informe anual. Además, a partir de 1991, publica entre cuatro y seis informes temáticos dedicados a temas complejos que implican cuestiones de gran importancia para la ciudadanía.

2.2.5 Relación con el Parlamento, el Gobierno y con los demás tribunales financieros

El Tribunal de Cuentas mantiene una estrecha relación respecto del Parlamento y del Gobierno. Ello porque auxilia al Parlamento en:

- El control de la acción del Gobierno;
- La evaluación de las políticas públicas, y
- El control de la ejecución de las leyes de presupuestos y de la aplicación de las leyes de financiación de la seguridad social.

Asimismo, porque asiste al Gobierno en el control de la ejecución de las leyes de presupuestos y de la aplicación de las leyes de financiación de la seguridad social.

En su vinculación con el Parlamento el Tribunal, antes de adoptar su programa de auditorías, debe remitirlo a la Asamblea Nacional y al Senado. Éstos tendrán dos semanas para formular su opinión y las solicitudes de investigación.²⁵³ Además, el Parlamento tiene derecho de acceso a todas las comunicaciones administrativas en las que el Tribunal de Cuentas da a conocer en sus conclusiones al ministerio o al organismo controlado.²⁵⁴

²⁵² Lo que permite al Tribunal desempeñar íntegramente su misión de información a los donantes es la publicación de sus informes.

²⁵³ El Tribunal establece su programa de trabajo con total independencia. Sin embargo, las comisiones de finanzas de la Asamblea Nacional y del Senado pueden solicitarle que fiscalice la gestión de los servicios o de los organismos que está controlando. Las comisiones de finanzas y las comisiones encargadas de los asuntos sociales de la Asamblea Nacional y del Senado tienen esa misma facultad con respecto a la Seguridad Social.

²⁵⁴ Dentro del marco de las relaciones del Tribunal con el Parlamento, por ejemplo, el Primer Presidente del Tribunal envía el fallo del procedimiento de fiscalización al ministro. Tres meses después del envío, el Tribunal transmite una copia del fallo al Parlamento. Asimismo, el informe particular sobre una empresa pública se envía a los dirigentes de la empresa, a su controlador estatal y a sus ministros de tutela. El informe también se transmite a las comisiones de finanzas del Parlamento.

De esa vinculación derivan, entre otras, las siguientes obligaciones del Tribunal de Cuentas con el Parlamento:²⁵⁵

- Responder a las peticiones de apoyo formuladas por la Asamblea Nacional y el Senado, en las tareas de control y evaluación;
- Realizar las investigaciones solicitadas por las comisiones respectivas de la Asamblea Nacional y del Senado sobre la gestión responsable de los servicios u organismos sujetos a control;²⁵⁶
- Entregar un informe preliminar a la presentación del informe de los resultados de la revisión de la Cuenta Pública del año anterior;
- Emitir un informe conjunto a la presentación del proyecto de ley para la solución de los resultados de la aplicación del año anterior y las cuentas relacionadas, en particular, con la ejecución de programas créditos;
- Certificar la regularidad, la sinceridad y la lealtad de cuentas; y,
- Entregar un informe conjunto a la presentación de cualquier proyecto de ley de Finanzas sobre el movimiento de los créditos realizados por la autoridad administrativa, cuya ratificación es necesaria en el proyecto de ley de financiación.

En lo que concierne al control de la ejecución de las leyes de presupuestos y de la aplicación de las leyes de financiación de la seguridad social, el Tribunal de Cuentas tiene respecto del Parlamento y el Gobierno, entre otras, las obligaciones consistentes en:

- La producción del informe sobre la aplicación de la financiación de la seguridad social; y,
- La producción del informe de certificación de la regularidad financiera, la sinceridad y la lealtad de las cuentas nacionales, combinado con cada rama de actividad.²⁵⁷

Es pertinente apuntar que, para la vinculación de la Asamblea Nacional con el Tribunal de Cuentas, existe una comisión legislativa

²⁵⁵ *Vid.*, el artículo 58 de la ley orgánica relativa a las leyes de finanzas

²⁵⁶ Las conclusiones de esas investigaciones deben ser reportadas dentro de los ocho meses, después de la formulación de la solicitud a la Comisión hizo la petición, la que decidirá sobre su publicación. *Vid.*, el artículo 58 de la ley orgánica relativa a las leyes de finanzas.

²⁵⁷ Ese informe presenta una reseña de los controles efectuados para la certificación. *Vid.*, el artículo 1-VIII de la ley orgánica relativa a las leyes de financiación de la seguridad social de 2 de agosto de 2005.

permanente denominada: *Comisión de Presupuestos, Economía General y del Plan*, que procederá al examen de las leyes de Presupuestos y de las leyes de financiación de la seguridad social.²⁵⁸

Esa Comisión tiene competencia general en lo que se refiere al control de los ingresos y gastos del Estado; la ejecución del Presupuesto; la moneda y el crédito; las actividades financieras interiores y exteriores; el control financiero de las empresas nacionales; y, el dominio del Estado.²⁵⁹ Ello sin perjuicio de que todas las demás comisiones permanentes se aseguren de que la Asamblea Nacional esté informada para que pueda fiscalizar la política del Gobierno.²⁶⁰

Igualmente, es oportuno citar que en el Senado francés existe la Comisión de Finanzas, Presupuesto y Control de Cuentas de la Nación, cuya tarea primordial reside en vigilar y controlar la ejecución de las leyes de financiamiento y llevar a cabo la evaluación de todos los asuntos relacionados con las finanzas públicas.²⁶¹ Finalmente, en cuanto a las relaciones del Tribunal de Cuentas con los tribunales financieros, es de considerar que ellas derivan de que aquel Tribunal forma parte de las jurisdicciones financieras, junto con las cámaras regionales y territoriales de cuentas y el Tribunal de Disciplina Presupuestaria y Financiera. De ahí que el Tribunal de Cuentas, por ejemplo, constituya la jurisdicción para apelar las sentencias dictadas por las cámaras regionales de cuentas sobre las cuentas de los organismos que se encuentren dentro de su competencia.²⁶² De ahí también que el Primer Presidente del Tribunal de Cuentas, por ejemplo, presida al Tribunal de

²⁵⁸ *Vid.*, los artículos 117 a 121 del Reglamento de la Asamblea Nacional francesa.

²⁵⁹ Es pertinente anotar que la Asamblea Nacional francesa cuenta con seis comisiones permanentes:

- a) Comisión de Asuntos Culturales, Familiares y Sociales;
- b) Comisión de asuntos económicos, medioambientales y del territorio;
- c) Comisión de Asuntos Exteriores;
- d) Comisión de Defensa Nacional y Fuerzas Armadas;
- e) Comisión de Presupuestos, Economía General y del Plan; y,
- f) Comisión de las Leyes Constitucionales, de la Legislación y de la Administración General de la República.

Vid., el artículo 36 del Reglamento de la Asamblea Nacional francesa.

²⁶⁰ *Vid.*, el artículo 145 del Reglamento de la Asamblea Nacional francesa.

²⁶¹ *Vid.*, el artículo 22 del Reglamento del Senado francés.

²⁶² En ese horizonte de vinculación con las cámaras regionales y territoriales de cuentas, también se observa que el Tribunal de Cuentas publica determinados trabajos con esas cámaras regionales, ya sean trabajos únicamente de las cámaras o trabajos comunes del Tribunal y de las cámaras.

Disciplina Presupuestaria y Financiera y al consejo superior de las cámaras de cuentas regionales²⁶³.

2.2.6 Competencia fiscalizadora

En términos de lo dispuesto por el artículo 47-2 de la Constitución francesa, el Tribunal de Cuentas fiscaliza la acción del Gobierno; vigila la ejecución de las leyes de Presupuestos y de la aplicación de las leyes de financiación de la seguridad social; evalúa las políticas públicas, y contribuye a la información de los ciudadanos en esas materias.

En su competencia fiscalizadora, el Tribunal de Cuentas revisa organismos públicos nacionales, empresas públicas, organizaciones de seguridad social y asociaciones privadas que reciban financiamiento del Estado, así como a cualquier organismo que reciba financiamiento o asistencia de la Unión Europea.²⁶⁴ Para el desarrollo de su competencia, el Tribunal tiene:

- Un primer presidente,
- Un ministerio público,
- Un secretariado general, y
- Siete cámaras, cada una de ellas dirigidas por un presidente.

El Primer Presidente tiene la dirección del Tribunal. En ejercicio de esa función, desarrolla diversas tareas, a saber:²⁶⁵ define la organización

²⁶³ Es de hacer notar, en cuanto a las relaciones entre el Tribunal de Disciplina Presupuestaria y Financiera y el Tribunal de Cuentas, que el primero tiene su sede en la del Tribunal de Cuentas. Asimismo, es de señalar que el ministerio público del Tribunal de Cuentas, también ejerce las funciones de ministerio público en el Tribunal de Disciplina Presupuestaria y Financiera.

²⁶⁴ Vid., *Fiscalización Superior Comparada. Una aproximación al estudio de los modelos de fiscalización en el mundo*, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, Unidad de Evaluación y Control, 2005, p.124.

²⁶⁵ El Primer Presidente preside varios órganos, a saber: el Consejo Superior del Tribunal de Cuentas; el Consejo Superior de las cámaras de cuentas regionales; el Tribunal de Disciplina Presupuestaria y Financiera; el Comité Central de Investigación sobre el Coste y el Rendimiento de los Servicios Públicos, y el Consejo de Pagos Obligatorios.

Como parte de sus tareas, envía a los ministros y presidentes de los organismos controlados las observaciones que son objeto de deliberación en las cámaras; comunica al Parlamento los informes que se le han solicitado, y publica los informes cuya difusión haya decidido el Tribunal.

general del trabajo del Tribunal; distribuye las tareas que el Tribunal tiene conferidas entre las siete cámaras; elabora el programa de trabajo provisional del Tribunal; ²⁶⁶ dirige los servicios administrativos del Tribunal, y se ocupa de la gestión de los magistrados y del personal del Tribunal, y de las cámaras regionales de cuentas.

El Ministerio Público, por su parte, representado por el Procurador General, vigila que los contables públicos presenten las cuentas en los plazos establecidos.²⁶⁷ Asimismo, se ocupa de ciertos procedimientos jurisdiccionales. ²⁶⁸ También opina sobre el ejercicio de las competencias facultativas del Tribunal en lo relativo a ciertos organismos, y presenta observaciones, sobre los proyectos de informes que las cámaras del Tribunal le transmiten. ²⁶⁹ A la par, ejerce las funciones del ministerio público en el Tribunal de Disciplina Presupuestaria y Financiera.

A su vez, el Secretariado General del Tribunal se ocupa, bajo la autoridad del Primer Presidente de Cuentas, de la administración de los tribunales financieros.²⁷⁰

²⁶⁶ Es de mencionar que las decisiones relativas al programa del Tribunal de Cuentas y a su publicación se toman previa consulta con los presidentes de las siete cámaras y con el Procurador General, reunidos en el comité del informe público y de los programas.

²⁶⁷ El Procurador General recibe la asistencia del Primer Abogado General y de tres abogados generales, elegidos entre los magistrados del Tribunal de Cuentas, así como de delegados. Asimismo, dispone de un servicio administrativo.

²⁶⁸ El Procurador General se ocupa de apelaciones, gestiones de hecho y enmiendas.

²⁶⁹ Si así lo solicitan las cámaras del Tribunal, el Procurador General se ocupa de las actuaciones relacionadas con los controles: comunicación a las administraciones y organismos controlados, seguimiento de la resolución de enmiendas, apelación al juez de lo penal.

El Procurador General también orienta y armoniza la acción de los comisarios del gobierno que ejercen las funciones del ministerio público dentro de las cámaras de cuentas regionales y territoriales.

El Procurador General formula notificaciones para las distintas instancias, comisiones y comités del Tribunal. Asimismo, se ocupa de las relaciones entre el Tribunal y el cuerpo judicial y las instituciones y órganos de control.

²⁷⁰ Además del Secretario General, hay dos secretarios generales adjuntos, nombrados entre los magistrados del Tribunal que ejercen una función de dirección de los servicios administrativos.

Los servicios administrativos, que pueden depender directamente de la Secretaría General o estar bajo la autoridad de un director general son los siguientes:

1. Dirección de Recursos Humanos y Formación;
2. Dirección de Asuntos Financieros y Control de Gestión;
3. Dirección de Sistemas de Información;
4. Dirección de Recursos Generales;
5. Dirección de Comunicación y Control de Calidad;
6. Dirección de Documentación y de Archivos Históricos;
7. Dirección de Relaciones Internacionales, de Asuntos Europeos y de Francofonía;

En lo que hace a las siete cámaras del Tribunal, es de subrayar que entre ellas se reparten las áreas de competencia del organismo. Cada cámara ejerce el control de las cuentas y de la gestión de los ministerios correspondientes en su área de competencia, de los establecimientos públicos nacionales y de varios organismos situados bajo la tutela de estos ministerios, así como de las empresas públicas del sector. Las cámaras son competentes para controlar también a los organismos privados que disfrutan de la generosidad del público.²⁷¹ Los ámbitos de competencia de las siete cámaras son los siguientes:

- ✓ 1ª cámara: ministerio de economía y finanzas, y todos los circuitos financieros públicos;
- ✓ 2ª cámara: ministerios de defensa, de industria, de energía de comercio exterior, de comercio y oficios, empresas y organismos industriales públicos;
- ✓ 3ª cámara: ministerios de educación, de cultura e investigación, de juventud y deportes, del sector público y audiovisual.;
- ✓ 4ª cámara: ministerios de actividades soberanas del Estado (justicia, interior, asuntos exteriores), y juicio de las apelaciones de las cámaras de cuentas regionales;
- ✓ 5ª cámara: ministerios de empleo, trabajo y la formación profesional, de vivienda y asuntos sociales, y organismos que requieren la generosidad pública;
- ✓ 6ª cámara: ministerios de sanidad y seguridad social, y organismos de seguridad social; y,
- ✓ 7ª cámara: ministerios de infraestructuras, transporte y ordenación del territorio, de agricultura y pesca, de medio ambiente y de turismo;

Con toda esa estructura, el Tribunal de Cuentas francés realiza eficiente y eficazmente la inspección de la acción del Gobierno; el control de la ejecución de las leyes de Presupuestos y de la aplicación de las leyes

-
8. Servicio de Coordinación de Auditoría Externa de las Organizaciones Internacionales;
 9. Secretaría Central;
 10. Servicio Jurídico, y
 11. Servicio de la Ponencia Pública y de los Programas.

²⁷¹ Los controles que requieren una colaboración o una concertación entre varias cámaras son llevados a cabo por grupos formados por miembros de distintas cámaras.

de financiación de la seguridad social, así como la evaluación de las políticas públicas.

2.2.7 Informes

El Tribunal de Cuentas tiene, por disposición de la Ley Fundamental de Francia, la obligación de -mediante informes públicos- contribuir a informar a los ciudadanos.

A partir de 1936, ese Tribunal publica sus observaciones más significativas en un informe anual, entregado solemnemente al Parlamento, al mismo tiempo que al Presidente de la República. Desde 1991, dicho informe ya no es la única publicación del resultado de los trabajos del Tribunal. Todos los años se publican entre cuatro y seis informes temáticos dedicados a temas complejos que implican cuestiones de gran importancia. Asimismo, se publican los informes sobre las finanzas públicas del Estado y de la Seguridad Social entregados al Parlamento.

En conjunto, el Tribunal elabora diversos informes, por ejemplo los siguientes:²⁷²

- ◆ Un informe sobre los resultados del ejercicio anterior y la gestión del presupuesto adjunto al proyecto de ley de reglamento presentado (informe sobre los resultados y la gestión presupuestaria);
- ◆ Un informe aclaratorio para el Parlamento cuando el gobierno realiza movimientos de créditos que deben ser ratificados por la siguiente ley de finanzas (informe no publicado por el Tribunal);
- ◆ Un informe sobre la aplicación de la ley de financiación de la seguridad social; y
- ◆ Un informe sobre la situación de las finanzas públicas, contribución al debate de orientación presupuestaria organizado todos los años antes del verano.

²⁷² Los informes del Tribunal de Cuentas se encuentran en línea en su página Web. La editorial pública llamada: *Documentation française*, edita esos informes. En la mayoría de los casos, los informes publicados en línea constituyen síntesis de trabajos realizados. Una instancia específica del Tribunal los selecciona (el comité de informes públicos y programas); y los aprueba la asamblea de consejeros superiores (la cámara del Consejo). *Vid.*, <http://www.ccomptes.fr/es/JF/TC.html>.

En añadidura, el Tribunal de Cuentas realiza publicaciones de determinados trabajos de las cámaras regionales y territoriales de cuentas, ya sean trabajos comunes únicamente de las cámaras o trabajos comunes del Tribunal y de las cámaras.

Con todos esos informes y publicaciones, el Tribunal de Cuentas abona a una información y discusión amplias de sus resultados de fiscalización, a la vez que acrecienta la posibilidad de ejecutar las verificaciones por él realizadas.

2.1.8 Métodos de control, personal de control e intercambio internacional de experiencias

2.2.8.1 Métodos de control

Un aspecto interesante de la fiscalización francesa es la independencia del Tribunal de Cuentas, para decidir sobre el alcance y la finalidad del control.

En esa virtud, el Tribunal de Cuentas elabora libremente sus programas, estableciendo sus objetivos y sus prioridades de control, así como los temas comunes a las tareas de sus cámaras.

No obstante, el Parlamento tiene facultad de realizar solicitudes de fiscalización al Tribunal, quien tiene el deber de atender a esas peticiones, en cumplimiento de su labor de asistencia al Parlamento.

En este contexto, por ejemplo, las comisiones de finanzas de la Asamblea Nacional y del Senado le pueden solicitar al Tribunal que fiscalice la gestión de los servicios de los organismos que está controlando.

Tienen esa misma facultad, con respecto a la Seguridad Social, las comisiones de finanzas y las comisiones encargadas de los asuntos sociales de la Asamblea Nacional y del Senado.²⁷³

Por otra parte, es de apuntar que en su control, el Tribunal de Cuentas emplea el procedimiento de muestreo, con base en los programas anuales y plurianuales que elabora, en tal número que le permite formarse un juicio sobre la calidad y la regularidad de las operaciones fiscalizadas.²⁷⁴

²⁷³ *Ibid.*

²⁷⁴ De la fiscalización que realiza el Tribunal de Cuentas francés es de recalcar que se puede efectuar de las cuentas y de la gestión o sólo de uno de los dos aspectos. Para ello, el Tribunal puede proceder a todas las investigaciones que juzgue útiles; no se le puede negar el acceso a los documentos relativos a las cuentas o a la gestión del organismo controlado so pena de

Conjuntamente, es de anotar que los métodos de control que utiliza el Tribunal de Cuentas los adapta continuamente a los progresos de las ciencias y técnicas relacionadas con las operaciones revisadas.

2.2.8.2 Personal de control

El Tribunal tiene 600 empleados especializados en diversos temas de auditorías de verificación, con la calificación e integridad moral necesarias para el exacto desempeño de su trabajo. De esos trabajadores, en cada una de las cámaras del Tribunal hay cuarenta magistrados que disfrutan del apoyo de los ponentes y los asistentes que participan en los controles.

Es de señalar que los magistrados del Tribunal son contratados directamente al salir de la Escuela Nacional de la Administración o por selección externa entre los grados de consejero letrado o de maestro-asesor.²⁷⁵

multa. El informe elaborado por el ponente o el equipo de control es sometido al examen de un maestro-asesor, designado como contra-ponente. La ponencia se presenta a continuación a la cámara, siendo objeto de deliberación colegial.

En materia de juicio de cuentas, una sentencia provisional permite al contable responder a las críticas que se emiten sobre él, antes de que el Tribunal pronuncie su sentencia definitiva.

En materia de control de gestión, el Tribunal comunica sus observaciones en forma de “comunicación administrativa”. En caso necesario, transmite sus constataciones al organismo controlado, que puede presentar observaciones por escrito u oralmente. Entonces, la cámara decidirá, entre las distintas categorías de comunicación administrativa, las que le parecen más adecuadas.

El Primer presidente envía el fallo al ministro. Tres meses después del envío, el Tribunal transmite una copia del fallo al Parlamento.

La carta del presidente de la Cámara se destina a los directores de administración central de ministerio, a los prefectos y a los jefes de servicios descentralizados del Estado, así como a los dirigentes de establecimientos públicos.

La comunicación del Procurador General se destina a estas mismas autoridades cuando las observaciones son de naturaleza jurídica y están vinculadas con la aplicación de la ley.

El informe particular sobre una empresa pública se remite a los dirigentes de la empresa, a su controlador estatal y a sus ministros de tutela. El informe también se transmite a las comisiones de finanzas del Parlamento.

Cada cámara del Tribunal también tiene la posibilidad de transmitir al comité de la ponencia pública y de los programas ciertas observaciones para que éstos las hagan públicas, en la ponencia anual o en un informe temático.

²⁷⁵ Es de referir que las personalidades que hayan ejercido funciones de mando superior del estado o de organismos sujetos al control del Tribunal pueden recibir el nombramiento de maestros-asesores en servicio extraordinario para un mandato de cinco años. *Vid.*, <http://www.ccomptes.fr/es/JF/TC.html>.

Los ponentes del tribunal, por su parte, son funcionarios que pertenecen a cuerpos de categoría “A” (nivel de administrador civil o equivalente) destacados en el tribunal para un periodo máximo de seis años. También se nombran ponentes a tiempo parcial para un periodo máximo de dos años renovables.

A su vez, los asistentes del Tribunal son funcionarios que pertenecen a un cuerpo de categoría “A I” de adjunto o equivalente de categoría destacados para un periodo máximo de seis años. Ellos colaboran en los controles e investigaciones del tribunal bajo la responsabilidad de los magistrados y de los ponentes.

Por último, es de anotar que el Tribunal de Cuentas se apoya en una Secretaría General encargada de prestarle servicios administrativos, la cual consta de las áreas siguientes: dirección de recursos humanos y formación; dirección de asuntos financieros y control de gestión; dirección de sistemas de información; dirección de recursos generales; dirección de comunicación y control de calidad; dirección de documentación y de archivos históricos; dirección de relaciones internacionales, de asuntos europeos y de francofonía; servicio de coordinación de auditoría externa de las organizaciones internacionales; secretaría central; servicio jurídico; y, servicio de la ponencia pública y de los programas.

2.2.8.3 Intercambio internacional de experiencias

La cooperación del Tribunal de Cuentas francés con otras entidades fiscalizadoras superiores del mundo se desenvuelve en varias escalas: en el marco de la INTOSAI y la EUROSAI,²⁷⁶ en el ámbito de la Unión Europea y a nivel bilateral.

²⁷⁶ Es oportuno mencionar que la Organización Europea de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EUROSAI) fue fundada en 1990 y que tiene las siguientes metas principales:

- Fomentar la cooperación profesional entre las entidades fiscalizadoras superiores;
- Incentivar el intercambio de informaciones y documentos;
- Fomentar el análisis de la fiscalización en el sector público;
- Fomentar la creación de cátedras universitarias acerca del tema; y
- Armonizar la terminología en el sector de la fiscalización pública.

De igual manera, es de asentar que desde sus principios la EUROSAI ha participado activamente en la creación de una cooperación fructífera para todas las partes en el sector de la fiscalización pública en todos los países de la Europa anteriormente dividida prestando especial importancia a la asistencia a las instituciones de órganos apolíticos, independientes de la auditoría pública en los países de Europa Central y del Este. *Vid.*, http://intosai.connexcc-hosting.net/es/portal/regional_working_groups/eurosai/.

En esa participación internacional, es relevante el papel del Tribunal de Cuentas de Francia en la creación del Comité de Formación de la EUROSAI, constituido originalmente con ocho Miembros.²⁷⁷

Particularmente, destaca la colaboración del Tribunal de Cuentas francés en diversos Grupo de Trabajo de la EUROSAI.²⁷⁸ Y no pasa desapercibido que en la XXXII Reunión del Comité Directivo (Berna, 2007) se acordó incluir en el sitio Web de la EUROSAI la información que previamente se contenía en una página independiente gestionada por el Tribunal de Cuentas de Francia.²⁷⁹

Por otra parte, en el año de 2009, en el ámbito de intercambio internacional de experiencias de las entidades superiores de fiscalización (30 y 31 de marzo), se llevaron a cabo las II Jornadas EUROSAI-ARABOSAI, siendo la sede, justamente, París, Francia, con su Tribunal de Cuentas como anfitrión.²⁸⁰

Por lo demás, es de citar que el Tribunal de Cuentas francés tiene, como parte de su organización administrativa para promover la cooperación internacional, una dirección de relaciones internacionales, de asuntos europeos y de francofonía. Asimismo, posee un servicio de coordinación de auditoría externa de las organizaciones internacionales.

2.2.9 Control al Tribunal de Cuentas francés

Resultado de su grado de autonomía, el Tribunal de Cuentas de Francia es un organismo que no está sujeto a una revisión permanente o periódica por parte de algún órgano de control externo.

Si acaso está sometido al control interno que realizan su dirección de asuntos financieros y control de gestión.

²⁷⁷ *Vid.*, <http://www.eurosai.org/esp/ETC-esp.asp?menu=etc>.

²⁷⁸ Un ejemplo es la participación del Tribunal de Cuentas en la “Fiscalización Coordinada de EUROSAI sobre Beneficios Fiscales”. En dichos trabajos colaboraron 18 entidades superiores de fiscalización, que mantuvieron diversas reuniones, desde noviembre de 2005, hasta la Conclusión del Grupo de Trabajo en enero de 2008. El Informe Conjunto del resultado de la Auditoría Coordinada de Beneficios Fiscales se presentó al VII Congreso de EUROSAI (Cracovia, Polonia, junio 2008), en el que se acordó el fin de su mandato. *Vid.*, <http://www.eurosai.org/esp/cawg-esp.asp>.

²⁷⁹ A partir de la referida fecha, dicha información es recibida y elaborada por el Tribunal de Cuentas francés, que ha de remitirla a la Secretaría de EUROSAI para su incorporación al sitio Web. *Vid.*, <http://www.eurosai.org/esp/About-esp.asp?menu=about>.

²⁸⁰ *Vid.*, <http://www.eurosai.org/esp/calendar-esp.asp>.

Y, como cualquier organismo que ejerce recursos públicos, está subordinado a la fiscalización general que lleva a cabo el Parlamento, en el ejercicio del control del Presupuesto.²⁸¹

Además, a través de los informes y publicaciones que el Tribunal realiza, el Parlamento y los ciudadanos en general pueden cuestionar su trabajo de fiscalización.

III. MODELOS DE FISCALIZACIÓN A NIVEL MUNDIAL: AUDITORÍAS O CONTRALORÍAS

En este apartado estudiamos dos entidades fiscalizadoras superiores ubicadas en el sistema de auditorías o contralorías que ejercen el control del gasto público en países de América. Se trata de la Auditoría Superior de la Nación Argentina y de la GAO de los Estados Unidos de América. Ambas entidades, por su diseño tienen un lugar especial en el contexto internacional de la fiscalización.

3.1 AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN DE ARGENTINA

3.1.1 Generalidades

Argentina tiene adoptada para su gobierno la forma representativa republicana federal. Ello de conformidad con lo establecido en el artículo 1 de la Constitución Nacional.²⁸² Como estado federal, se divide en 23 provincias y un distrito federal (ciudad de Buenos Aires).

De acuerdo con la forma de gobierno, en la República de Argentina cada provincia dicta para sí su Constitución local, bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional.²⁸³

²⁸¹ El Parlamento escasamente examina las cuentas del Tribunal de Cuentas.

²⁸² *Vid.*, el artículo 1° de la Constitución de la Nación Argentina.

²⁸³ En cada provincia de Argentina la Constitución local debe asegurar su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. El Gobierno federal argentino, por su parte, asegura a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones. *Vid.*, el artículo 5° de la Constitución de la Nación Argentina. Además, en la Nación argentina, las provincias conservan todo el poder no delegado por la Constitución al Gobierno Federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación. Asimismo, se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas; eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia, sin intervención del

En la República de Argentina, los gastos de la Nación los provee el Gobierno Federal con los fondos del Tesoro Nacional.²⁸⁴ Dicho Gobierno lo ejercen tres Poderes: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial.

El Poder Ejecutivo es desempeñado por un ciudadano con el título de *Presidente de la Nación Argentina*,²⁸⁵ que funciona como jefe supremo de la Nación, jefe del gobierno y responsable político de la administración general del país.²⁸⁶ El Presidente tiene asignadas diversas atribuciones, entre ellas la de supervisar el ejercicio de la facultad del jefe de gabinete de ministros respecto de la recaudación de las rentas de la Nación y de su inversión, con arreglo a la ley o presupuesto de gastos nacionales.²⁸⁷

En cuanto al Poder Judicial de la Nación, éste es ejercido por una Corte Suprema de Justicia, las cámaras federales de apelación y los jueces federales, así como el Ministerio Público y Jurado.²⁸⁸ A la Corte Suprema de Justicia y a los tribunales inferiores les compete administrar la justicia. También existe un Consejo de la Magistratura, regulado por una ley

Gobierno Federal. Igualmente, cada provincia asegura la autonomía municipal y regla su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero. *Vid.*, los artículos 121, 122 y 123 de la Constitución de la Nación Argentina.

La ciudad de Buenos Aires tiene un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno es elegido directamente por el pueblo de la ciudad. Una ley garantiza los intereses del Estado nacional, mientras la ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación. *Vid.*, el artículo 129 de la Constitución de la Nación Argentina.

²⁸⁴ El Tesoro Nacional de Argentina está formado del producto de derechos de importación y exportación; del de la venta o locación de tierras de propiedad nacional, de la renta de Correos, de las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso General, y de los empréstitos y operaciones de crédito que decreta el mismo Congreso para urgencias de la Nación, o para empresas de utilidad nacional. *Vid.*, el artículo 4° de la Constitución de la Nación Argentina.

²⁸⁵ *Vid.*, el artículo 87 de la Constitución de la Nación Argentina.

²⁸⁶ En caso de enfermedad, ausencia de la Capital, muerte, renuncia o destitución del Presidente, el Poder Ejecutivo es ejercido por el vicepresidente de la Nación. En caso de destitución, muerte, dimisión o inhabilidad del Presidente y vicepresidente de la Nación, el Congreso determinará qué funcionario público ha de desempeñar la Presidencia, hasta que haya cesado la causa de inhabilidad o un nuevo Presidente sea electo. *Vid.*, el artículo 88 de la Constitución de la Nación Argentina.

²⁸⁷ Al jefe de gabinete de ministros le concierne, entre otras tareas, ejercer la administración general del país; enviar al Congreso los proyectos de Ley de Ministerios y de Presupuesto Nacional, previo tratamiento en acuerdo de gabinete y aprobación del Poder Ejecutivo; recaudar las rentas de la Nación y ejecutar la Ley de Presupuesto Nacional; así como producir los informes y explicaciones verbales o escritas que cualquiera de las Cámaras solicite al Poder Ejecutivo. *Vid.*, los artículos 99, 100 y 101 de la Constitución de la Nación Argentina de la Constitución de la Nación Argentina.

²⁸⁸ *Vid.*, el artículo 108 de la Constitución de la Nación Argentina.

especial sancionada por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, que tiene a su cargo la selección de los magistrados y la administración del Poder Judicial.²⁸⁹

En lo que atañe al Poder Legislativo, éste recae en un Congreso compuesto de dos Cámaras, una de Diputados de la Nación y otra de Senadores de las provincias y de la Ciudad de Buenos Aires.²⁹⁰ El número de representantes de la Cámara baja es 257 miembros (un diputado por cada treinta y tres mil habitantes o fracción que no baje de dieciséis mil quinientos).²⁹¹ El Senado se compone de 72 miembros (tres senadores por cada provincia y tres por la Ciudad de Buenos Aires, elegidos en forma directa y conjunta, correspondiendo dos bancas al partido político que obtenga el mayor número de votos, y la restante al partido político que le siga en número de votos. Cada senador tendrá un voto).²⁹²

Al Congreso, la Constitución Nacional le asigna diversas atribuciones, entre las que destacan, la de fijar anualmente el presupuesto general de gastos y el cálculo de recursos de la Administración Nacional, con base en el programa general de gobierno y el plan de inversiones públicas, así como aprobar o desechar la cuenta de inversión.²⁹³

Substancialmente, el artículo 85 de la Constitución establece como potestad propia del Poder Legislativo la del control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos.

²⁸⁹ *Vid.*, el artículo 114 de la Constitución de la Nación Argentina.

²⁹⁰ *Vid.*, el artículo 44 de la Constitución de la Nación Argentina.

²⁹¹ Es de mencionar que la Cámara de Diputados se compone de representantes elegidos directamente por el pueblo de las provincias, de la Ciudad de Buenos Aires, y de la Capital en caso de traslado, que se consideran a este fin como distritos electorales de un solo Estado y a simple pluralidad de sufragios. Después de la realización de cada censo, el Congreso fijará la representación con arreglo al mismo, pudiendo aumentar pero no disminuir la base expresada para cada diputado. Los diputados durarán en su representación por cuatro años, y son reelegibles; pero la Sala se renovará por mitad cada bienio; a cuyo efecto los nombrados para la primera Legislatura, luego que se reúnan, sortearán los que deberán salir en el primer período. *Vid.*, los artículos 45 y 50 de la Constitución de la Nación Argentina.

²⁹² Los senadores duran seis años en el ejercicio de su mandato, y son reelegibles indefinidamente. El Senado se renovará a razón de una tercera parte de los distritos electorales cada dos años. El vicepresidente de la Nación será presidente del Senado, pero no tendrá voto sino en el caso que haya empate en la votación. *Vid.*, los artículos 54, 56 y 57 de la Constitución de la Nación Argentina.

²⁹³ De las facultades del Congreso destaca la de acordar subsidios del Tesoro Nacional a las provincias, cuyas rentas no alcancen, según sus presupuestos, a cubrir sus gastos ordinarios. *Vid.*, el artículo 75 (numerales 8 y 9) de la Constitución de la Nación Argentina.

Para asistir técnicamente al Congreso en esa función de control externo del sector público, la propia Carta Fundamental de Argentina prevé la figura de la Auditoría General de la Nación, organismo ubicado dentro del ámbito del Congreso.²⁹⁴

El objetivo primario de la Auditoría es contribuir a que se adopten decisiones eficaces, económicas y eficientes en materia de gastos e ingresos públicos.

Tal entidad tiene su domicilio legal en la calle Hipólito Yrigoyen 1236 de la Capital Federal de Argentina (Buenos Aires). Ella nace en la década de los años de 1990, teniendo su antecedente directo en el Tribunal de Cuentas de la Nación, constituido en 1956.²⁹⁵ Su precedente remoto se localiza en 1767, con la Contaduría y Tribunal Mayor de Cuentas de Buenos Aires.

Es exactamente en 1992 cuando se constituye dicha Auditoría. Ello a través de la expedición de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.²⁹⁶

Es de observar que tal Ley configura dos grandes sistemas: el de Administración Financiera y el de Control.²⁹⁷ Este último, conformado por dos organismos: la Sindicatura General de la Nación, órgano rector del control interno, y la Auditoría General de la Nación, ente rector del control externo.²⁹⁸

²⁹⁴ *Vid.*, el Capítulo Sexto (“De la Auditoría General de la Nación”) del Título Primero (“Gobierno Federal”) de la Constitución de la Nación Argentina.

²⁹⁵ De los antecedentes históricos de la Auditoría General de la Nación, es de anotar que por Decreto Ley N° 23.354 de Contabilidad, del 31 de diciembre de 1956, se estableció el Tribunal de Cuentas (órgano jurisdiccional y de control externo delegado), con garantía de independencia y estabilidad, separado del órgano eje del Control Interno y de la contabilidad del Estado. Ese Tribunal ejercía las funciones de control legal y técnico, y de control jurisdiccional. Dentro del control legal se encontraban comprendidos los controles de legitimidad de los actos administrativos y de la aplicación de las disposiciones y normativa correspondientes. El control técnico estaba referido a evaluaciones y verificaciones de índole contable y económica. El control jurisdiccional comprendía concretamente, la determinación de juicios de cuentas y de responsabilidad. *Vid.*, <http://www.agn.gov.ar/>.

²⁹⁶ La Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional fue sancionada el 30 de septiembre de 1992, y promulgada a través de decreto 1957/92.

²⁹⁷ Antes de la promulgación de la Ley N° 24.156, la Hacienda Productiva del Estado (ingresos) argentino se controlaba por medio de la Sindicatura General de la Nación. Por su parte, la Hacienda de Egresos (gastos) era revisada por el Tribunal de Cuentas de la Nación.

²⁹⁸ Adicionalmente a esos sistemas, desempeñan funciones de control, pero en el ámbito local, los Tribunales de Cuentas Provinciales. También son actores del control las representaciones de las organizaciones no gubernamentales, por ejemplo, las asociaciones

Esa Ley crea a la Auditoría General de la Nación como ente de control externo, dependiente al Poder Legislativo.

En 1994, con la expedición de la nueva Constitución de Argentina, la Auditoría General de la Nación es elevada a rango constitucional. En esa categoría, es mantenida como organismo técnico de asistencia del Congreso en un plano de subordinación, pero dotada de autonomía funcional.²⁹⁹

El personal de planta permanente adscrito a la Auditoría General de la Nación es de 1149 empleados.³⁰⁰

La base legal principal de la Auditoría General de la Nación se integra de la siguiente manera:

1. La Constitución de la Nación Argentina (artículo 85),
2. La Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional,³⁰¹
3. Ley de Presupuesto Anual,
4. La Ley N° 11.672 complementaria permanente del presupuesto anual,
5. Las normas básicas para el funcionamiento de la Auditoría General de la Nación,

cívicas. *Vid.*, <http://www.agn.gov.ar/>.

²⁹⁹ En 1994 se otorgó el más alto nivel normativo a la Auditoría General de la Nación, como órgano rector del sistema de control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos. Ello porque la función de contralor que tenía asignada por la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, le fue ratificada en la Constitución Nacional, a cuyo rango se elevó.

³⁰⁰ Es de aclarar la cifra que se menciona en la página Web de la Auditoría General de la Nación –consultada en febrero de 2009–, tiene una nota que dice: “‘Actualizado al 12 de diciembre de 2008’”. *Vid.*, <http://www.agn.gov.ar/>.

³⁰¹ En opinión de Gerardo Palacios, quien fue nombrado Auditor General de la Auditoría General de la Nación en 2001, la Ley N° 24.156 es un instrumento apto y moderno para realizar una adecuada gestión de las finanzas públicas. A raíz de la aprobación de esa Ley se conformó una nueva cultura del presupuesto, en tanto se constituyó como la fase medular a partir de la cual se pudieron ordenar las cuentas del Estado, razón por la cual esa Ley no debe ser vista en forma aislada, sino como un verdadero sistema que articula un conjunto de normas destinadas a la gestión financiera. Los tres pilares del control público que deben operar en forma complementaria son: la Ley N° 24.156, la Ley de Presupuesto Anual y la Ley N° 11.672 complementaria permanente del presupuesto anual. *Vid.*, PALACIOS, Gerardo, *La Auditoría General de la Nación: 10 años de control en la Argentina*, Memoria del foro internacional sobre la fiscalización en México y el mundo 2005, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, Unidad de Evaluación y Control, noviembre de 2005, p.283.

6. Las normas Básicas para la Planificación Institucional, Sistema de Control de los Procesos de Auditoría y para la Formación de las Actuaciones de Auditoría,
7. Las normas de Auditoría Externa,
8. La reglamentación interna que instrumenta la presentación de las declaraciones juradas,
9. El Reglamento de Contrataciones, y
10. El Régimen Jurídico Básico de la Función Pública.³⁰²

Hoy por hoy, la Auditoría General de la Nación Argentina enfrenta un importante desafío: lograr una mayor racionalidad del accionar del sector público nacional.

3.1.2 Control

La Auditoría General de la Nación se caracteriza por ser un ente de control externo del sector público nacional, subordinado al Congreso Nacional, al que asiste técnicamente en el control del estado de las cuentas públicas.³⁰³ Se trata de un ente de apoyo del Congreso, pues éste es a quien la Constitución asigna la atribución del control externo del sector público.³⁰⁴

Y es que en el sistema republicano de Argentina, la división y equilibrio de poderes confiere al Poder Legislativo el encargo de contrapesar al Poder Ejecutivo no sólo ejerciendo la función legislativa, sino también a través del control externo directo de la actividad administrativa. En ese tenor, el Poder Legislativo realiza el control externo del sector público nacional mediante un organismo técnico de apoyo que es la Auditoría General de la Nación.³⁰⁵

Los detalles del control externo que realiza la Auditoría General de la Nación, en apoyo al Congreso, se encuentran plasmados en la legislación secundaria, especialmente en la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.

³⁰² El Régimen Jurídico Básico de la Función Pública se aplicará al solo efecto de las remuneraciones que percibirá el personal de la Auditoría General de la Nación.

³⁰³ El control interno concierne a la Sindicatura General de la Nación.

³⁰⁴ *Vid.*, el artículo 85 de la Constitución de la Nación Argentina.

Vid., el artículo 117 de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.

³⁰⁵ *Vid.*, PALACIOS, Gerardo, *Op. Cit.*, p. 282.

En ejercicio de esa función, la Auditoría General de la Nación verifica el cumplimiento contable, legal y de gestión por parte del Poder Ejecutivo Nacional. De la misma forma, controla la exposición completa, clara y veraz de las cuentas públicas y analiza la administración de los intereses fiscales. Es decir, la Auditoría controla la cosa pública, examinando hechos, actos y documentos una vez finalizados los ejercicios contables de los entes que se haya decidido auditar.³⁰⁶

El control que lleva a cabo es posterior. Así, fiscaliza *ex post* la gestión presupuestaria, económica, financiera, patrimonial, legal y emite dictamen sobre los estados contables financieros de la administración central, organismos descentralizados, empresas y sociedades del Estado, entes reguladores de servicios públicos, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, y de los entes privados adjudicatarios de procesos de privatización, en cuanto a las obligaciones emergentes de los respectivos contratos.³⁰⁷

Al respecto, hay quien opina que el control que realiza la Auditoría General de la Nación debía también ser concomitante de la gestión financiera.

Por lo demás, algunos consideran que un tema pendiente en el control que efectúa la Auditoría General de la Nación radica en otorgarle un control previo selectivo para el caso de operaciones de gran magnitud, tal y como lo sugería el proyecto de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.

3.1.3 Grado de independencia

En términos de la Constitución de la Nación Argentina, el control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos, es una atribución propia del Poder Legislativo.

Para asistir técnicamente al Congreso en esta tarea, la Constitución de Argentina prevé la existencia de la Auditoría General de la Nación, dotando a esta entidad de autonomía funcional.

³⁰⁶ *Vid.*, ¿Qué es la Auditoría General de la Nación?, disponible en: <http://www.agn.gov.ar/>.

³⁰⁷ *Vid.*, el artículo 85 de la Constitución de la Nación Argentina y el artículo 117 de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.

Esa independencia funcional es reiterada por la Ley es la N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, ordenamiento que reglamenta la integración y funcionamiento de la Auditoría General de la Nación.³⁰⁸

Esa Ley dispone que la estructura orgánica, las normas básicas internas, la distribución de funciones y las reglas básicas de funcionamiento de la Auditoría General de la Nación son establecidas por resoluciones conjuntas de las Comisiones Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas y de Presupuesto y Hacienda de ambas Cámaras del Congreso de la Nación, por vez primera. Asimismo, manda que las modificaciones posteriores sean propuestas por la Auditoría, a las referidas Comisiones y aprobadas por éstas.³⁰⁹

Por lo demás, en ejercicio de su libertad funcional, la Auditoría General de la Nación está facultada para realizar todo acto, contrato u operación que se relacione con su competencia, con arreglo al programa anual de actividades y al presupuesto otorgado. Su actuación en el Sistema de Control se adecua, en cuanto ello proceda, al modelo de auditoría integrada.³¹⁰

La independencia funcional permite que, cuando la Auditoría General de la Nación sesiona para el tratamiento de temas específicos vinculados con el universo auditado, pueda citar a participar de las reuniones a titulares de las estructuras administrativas, organismos o entes cuya gestión se encuentre vinculada o interesada en los temas a tratar.³¹¹

3.1.3.1 Sustitución de titulares de la Auditoría General de la Nación

La Auditoría General de la Nación está a cargo de siete miembros designados cada uno como Auditor General (Colegio).³¹² Seis Auditores

³⁰⁸ Esa ley debe ser aprobada por mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara. *Vid.*, el artículo 85 de la Constitución de la Nación Argentina.

³⁰⁹ Es de hacer notar que la Auditoría General de la Nación, sin perjuicio de su independencia funcional, es un ente dependiente, subordinado y bajo el control de Congreso Nacional, por medio de la Comisiones Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas y de Presupuesto y Hacienda.

³¹⁰ *Vid.*, el artículo 11 de las Normas Básicas para el Funcionamiento de la Auditoría General de la Nación.

³¹¹ . *Vid.*, el artículo 17 de las Normas Básicas para el Funcionamiento de la Auditoría General de la Nación.

³¹² No podrán ser designados Auditores Generales, personas que se encuentren inhabilitadas, en estado de quiebra o concursados civilmente, con procesos judiciales pendientes o que hayan

Generales son designados por resoluciones de las dos Cámaras del Congreso Nacional, correspondiendo la designación de tres a la Cámara de Senadores y tres a la Cámara de Diputados, observando la composición de cada Cámara.³¹³ El séptimo Auditor General es elegido por resolución conjunta de los Presidentes de las Cámaras de Senadores y de Diputados y será el presidente del ente de fiscalización. Esa designación se hace a propuesta del partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso. Ello a fin de garantizar la independencia funcional de la Auditoría General de la Nación y para un más eficaz desempeño de sus funciones.³¹⁴ Dicho presidente ostenta la representación del organismo. A él incumbe la ejecución de las decisiones de los auditores.³¹⁵ Los Auditores Generales se mantienen ocho años en su función y puede ser reelegidos.³¹⁶

Una garantía de la autonomía funcional del organismo fiscalizador radica en que los Auditores Generales sólo podrán ser removidos en caso de conducta grave o manifiesto incumplimiento de sus deberes. Ello mediante los procedimientos establecidos para su designación.³¹⁷

sido condenados en sede penal. *Vid.*, el artículo 124 de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.

³¹³ Al nombrarse los primeros Auditores Generales se dispuso que se determinaría por sorteo. Los tres designados permanecerían en sus cargos durante cuatro años, correspondiéndoles ocho años a los cuatro restantes. *Vid.*, el artículo 122 de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.

³¹⁴ *Vid.*, PALACIOS, Gerardo, *Op. Cit.*, p. 282.

³¹⁵ *Vid.*, el artículo 123 de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.

³¹⁶ Respecto de los Auditores Generales, es de tomar en cuenta que:

- Deberán dedicación exclusiva y de tiempo completo a su encargo;
- Es incompatible con su cargo el ejercicio de su profesión u otra actividad rentada, con excepción de la docencia;
 - Les rigen las causas de excusación y recusación del Código Procesal en lo Civil y Comercial de la Nación Argentina; y
 - Su remuneración es la del Secretario de Cámara del Congreso de la Nación, y las asignaciones, compensaciones y beneficios que correspondan a dicho cargo, conforme las adecuaciones que fijen el Presidente y Vicepresidente de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración.

Vid., el artículo 22 de las Normas Básicas para el Funcionamiento de la Auditoría General de la Nación.

Vid., el artículo 121 de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.

³¹⁷ La referida remoción se efectúa previo dictamen de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración. El dictamen que aconseje la remoción deberá

3.1.3.2 Régimen financiero de la Auditoría General de la Nación

Al tenor de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, la Auditoría General de la Nación conjuntamente con su independencia funcional, cuenta con independencia financiera.³¹⁸ Empero, esa libertad funcional y financiera de la Auditoría General de la Nación es sin perjuicio de su subordinación al Congreso Nacional.

En ese contexto, sin demerito de la libertad funcional y financiera de la Auditoría General de la Nación, compete a la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas proponer el proyecto de presupuesto de dicho organismo fiscalizador.

Igualmente, atañe a esa Comisión analizar el proyecto de presupuesto anual de la Auditoría General de la Nación y remitirlo al Poder Ejecutivo para su incorporación en el Presupuesto General de la Nación.

Por lo demás, en cuanto al régimen financiero de la Auditoría General de la Nación, es de destacar que las actividades de esta entidad son sufragadas con los siguientes recursos:³¹⁹

1. Los aportes y contribuciones, que anualmente determine el Presupuesto General de la Administración Nacional, para el ejercicio del control externo en los entes, organismos y jurisdicciones fiscalizados;
2. Las retribuciones que perciba por la prestación de servicios especiales;
3. El producto de las operaciones financieras o venta de bienes patrimoniales que realice; y
4. Los subsidios, donaciones y cualquier otro recurso que se le destine.

contar con el voto de la mayoría de los miembros que la componen. *Vid.*, el artículo 124 de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional. Asimismo, *Vid.*, el artículo 26 de las Normas Básicas para el Funcionamiento de la Auditoría General de la Nación.

³¹⁸ Algunos aseveran que la autonomía financiera le fue establecida a la Auditoría General de la Nación para asegurar su independencia funcional. *Vid.*, el artículo 116 de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.

³¹⁹ *Vid.*, el artículo 21 de las Normas Básicas para el Funcionamiento de la Auditoría General de la Nación.

Aparte de lo anterior, es de anotar que la Auditoría General de la Nación ejerce un presupuesto moderado, que para el 2007 se ubicó casi 57 millones de pesos argentinos.³²⁰

3.1.4 Facultades

La Constitución de Argentina, en su artículo 85, consagra las facultades primordiales de la Auditoría General de la Nación. Esas potestades residen en prestar asistencia técnica al Congreso en el control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos.

Así, la Auditoría General de la Nación tiene a cargo el control de la legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la administración pública centralizada y descentralizada, cualquiera sea su modalidad de organización y las demás funciones que la ley le otorgue. De la misma forma, interviene necesariamente en el trámite de aprobación o rechazo de las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos.³²¹

Tan amplia es la facultad de control que ejerce la Auditoría General de la Nación que el examen y la opinión del Poder Legislativo sobre el desempeño y situación general de la administración pública estarán sustentados en los dictámenes de ese organismo de fiscalización. Así lo manda categóricamente la Constitución Nacional.

Por lo demás, es de destacar que para el desempeño de sus funciones, la Auditoría General de la Nación tiene variadas atribuciones, a saber:³²²

187. Realizar todo acto, contrato u operación que se relacione con su competencia;
188. Exigir la colaboración de todas las entidades del sector público, las que estarán obligadas a suministrar los datos, documentos,

³²⁰ *Vid.*, <http://www.agn.gov.ar/presupuesto/presupuesto2007.pdf>.

³²¹ La Auditoría General de la Nación verifica el cumplimiento contable, legal y de gestión por parte del Poder Ejecutivo Nacional; controla la exposición completa, clara y veraz de las cuentas públicas y analiza la administración de los intereses fiscales.

³²² *Vid.*, el artículo 119 de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.

antecedentes e informes relacionados con el ejercicio de sus funciones;

323

189. Promover las investigaciones de contenido patrimonial en los casos que corresponda, comunicando sus conclusiones a la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas;

190. Formular los criterios de control y auditoría y establecer las normas de auditoría externa, a ser utilizadas por la entidad. Tales criterios y las normas derivadas, deberán atender un modelo de control y auditoría externa integrada que abarque los aspectos financieros, de legalidad y de economía, de eficiencia y eficacia;

191. Presentar a la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, antes del 1 de mayo la memoria de su actuación; y,

192. Dar publicidad a la memoria de su actuación, con excepción de aquél que por decisión de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, deba permanecer reservado.

Asimismo, en el marco del programa de acción anual de control externo, la Auditoría General de la Nación, tiene atribuciones establecidas en la legislación secundaria, entre las que sobresalen las siguientes:³²⁴

- Fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias en relación con la utilización de los recursos del Estado, una vez dictados los actos correspondientes;
- Realizar auditorías financieras, de legalidad, de gestión, exámenes especiales de las jurisdicciones y de las entidades bajo su control, así

³²³ Toda vez que la Auditoría General de la Nación solicite informes o necesite practicar in situ la verificación de documentos y no pueda acceder a ellos por el silencio o negativa del sector a ser auditado, el responsable de la auditoría encomendada está obligado a insistir ante las autoridades del organismo enviando una segunda petición acompañada de la primera, mediando entre ambas siete días corridos. En caso de persistir el silencio o la negativa del requerido, el máximo responsable de la auditoría informará al cuerpo de Auditores Generales sobre tal situación, a través del funcionario respectivo, una vez transcurridos siete días corridos contados a partir de la insistencia. La Auditoría General de la Nación está facultada para ampliar los plazos señalados, por un término que no excederá los quince días corridos, en los casos que la circunstancia lo requiera. El cuerpo de Auditores Generales emitirá un dictamen sobre el informe recibido, debiendo expedirse en un plazo no mayor a siete días corridos. Dicho dictamen será remitido a la máxima autoridad de la organización de la que se trate, a la Sindicatura General de la Nación y a la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración. *Vid.*, los artículos 18 y 19 de las Normas Básicas para el Funcionamiento de la Auditoría General de la Nación.

³²⁴ *Vid.*, el artículo 118 de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.

como las evaluaciones de programas, proyectos y operaciones - estos trabajos podrán ser realizados directamente o mediante la contratación de profesionales independientes de auditoría-;

- Auditar, por sí o mediante profesionales independientes de auditoría, a unidades ejecutoras de programas y proyectos financiados por los organismos internacionales de crédito conforme con los acuerdos que, a estos efectos, se llegue entre la Nación argentina y dichos organismos;
- Examinar y emitir dictámenes sobre los estados contables financieros de los organismos de la administración nacional, preparados al cierre de cada ejercicio;
- Controlar la aplicación de los recursos provenientes de las operaciones de crédito público y efectuar los exámenes especiales que sean necesarios para formarse opinión sobre la situación de este endeudamiento -a tales efectos, puede solicitar al Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos y al Banco Central de la República Argentina la información que estime necesaria en relación a las operaciones de endeudamiento interno y externo-;
- Auditar y emitir dictamen sobre los estados contables financieros del Banco Central de la República Argentina independientemente de cualquier auditoría externa que pueda ser contratada por aquélla;³²⁵
- Realizar exámenes especiales de actos y contratos de significación económica, por sí o por indicación de las Cámaras del Congreso o de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas;
- Auditar y emitir opinión sobre la memoria y los estados contables financieros, así como del grado de cumplimiento de los planes de acción y presupuesto de las empresas y sociedades del Estado;
- Fijar los requisitos de idoneidad que deberán reunir los profesionales independientes de auditoría y las normas técnicas a las que deberá ajustarse el trabajo de éstos; y
- Verificar que los órganos de la Administración mantengan el registro patrimonial de sus funcionarios públicos. A tal efecto, todo funcionario público con rango de ministro, secretario, subsecretario, director nacional, máxima autoridad de organismos descentralizados o integrante de directorio de empresas y sociedades del Estado, está obligado a presentar, dentro de las 48 horas de asumir su cargo, una declaración

³²⁵ Es de anotar que la Auditoría General de la Nación tiene competencia para fiscalizar en forma directa al Banco Central de la República Argentina. *Vid.*, el artículo 8 de las Normas Básicas para el Funcionamiento de la Auditoría General de la Nación.

jurada patrimonial, con arreglo a las normas y requisitos que disponga el registro, la que deberá ser actualizada anualmente y al cese de funciones.

En añadidura, a las citadas atribuciones se suman otras concernientes al régimen interno del ente fiscalizador, que corresponden a los Auditores Generales reunidos en Colegio:³²⁶

13. Proponer el programa de acción anual y el proyecto de presupuesto de la entidad;

14. Proponer modificaciones a la estructura orgánica, a las normas básicas internas, a la distribución de funciones y a las reglas básicas de funcionamiento -con arreglo al artículo 116 de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional- y dictar las restantes normas básicas, establecer normas internas, atribuir facultades y responsabilidades, así como la delegación de autoridad;

15. Licitación, adjudicación, adquisición de suministros, contratación de servicios profesionales, venta, permuta, transferencia, locación y disposición respecto de los bienes muebles e inmuebles necesarios para el funcionamiento de la entidad, pudiendo aceptar donaciones con o sin cargo;

16. Designar el personal y atender las cuestiones referentes a éste, con arreglo a las normas internas en la materia, en especial cuidando de que exista una equilibrada composición interdisciplinaria que permita la realización de auditorías y evaluaciones integradas de la gestión pública;

17. Designar representantes y jefes de auditorías especiales; y,

³²⁶ Los Auditores Generales se reunirán en Colegio: a) En forma ordinaria, como mínimo dos veces al mes, en el día y hora que se determine en la reunión preparatoria; y, b) En forma extraordinaria, cuando así lo requiera la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración, o por convocatoria del Presidente de la Auditoría General de la Nación o a pedido de dos o más miembros del Colegio.

Las decisiones de los Auditores Generales se toman colegiadamente por mayoría. El quórum del cuerpo se constituirá con la presencia de por lo menos cuatro de sus miembros. Las decisiones se tomarán por mayoría de miembros presentes, correspondiendo al Presidente o a quien lo reemplazare, doble voto en caso de empate. Los Auditores Generales que voten en disidencia, podrán agregar los fundamentos de su voto al expediente por el que se transmite el dictamen de la mayoría.

Vid., los artículos 27, 28 y 29 de las Normas Básicas para el Funcionamiento de la Auditoría General de la Nación. Asimismo, *Vid.*, el artículo 125 de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.

18. En general, resolver todo asunto concerniente al régimen administrativo de la entidad.

En último lugar, es de señalar que parte de las debilidades de la Auditoría General de la Nación son sus limitadas facultades para exigir la información necesaria para cumplir sus tareas.³²⁷

3.1.5 Relación con el Parlamento, la Sindicatura General de la Nación y con los Tribunales de Cuentas Provinciales

La Auditoría General de la Nación tiene respecto del Congreso Nacional una relación de pertenencia y dependencia; funciona en jurisdicción de Congreso.

Esa relación se efectúa a través de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración.

Como parte de esa ligadura, la Auditoría General de la Nación debe atender lo dispuesto en forma conjunta por la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración y las Comisiones del Presupuesto y Hacienda de ambas Cámaras.³²⁸

También, como parte de esa relación, los Auditores Generales son designados por resoluciones de las dos Cámaras del Congreso Nacional. Las vacantes que se produzcan serán cubiertas por la Cámara de origen de los miembros salientes teniendo en cuenta el principio de la representación en la composición del cuerpo que los designa. La remoción de los Auditores Generales se realiza con la participación de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración, mediante un dictamen previo que aconseje la remoción.³²⁹

En cuanto a las relaciones de la Auditoría General de la Nación con la Sindicatura General de la Nación, es de hacer notar que aquélla le puede requerir a ésta, en forma periódica, información sobre el estricto cumplimiento del deber de verificar que los órganos de la Administración mantengan el registro patrimonial de sus funcionarios públicos.³³⁰

³²⁷ *Vid.*, PALACIOS, Gerardo, *Op. Cit.*, p. 287.

³²⁸ *Vid.*, el artículo 2 de las Normas Básicas para el Funcionamiento de la Auditoría General de la Nación.

³²⁹ Ese dictamen deberá contar con el voto de la mayoría de los miembros que componen a la citada Comisión Parlamentaria.

³³⁰ *Vid.*, el artículo 9 de las Normas Básicas para el Funcionamiento de la Auditoría General de la Nación.

Asimismo, la Auditoría, en sus informes, puede formular indicaciones para el trabajo de la Sindicatura.³³¹

Por lo que hace a la conexión de la Auditoría General de la Nación con los Tribunales de Cuentas Provinciales, ella tiene amplias facultes para acordar y coordinar la realización de auditorías conjuntamente y establecer convenios especiales en el área de su competencia.³³² Eso, entre otras razones, para que el proceso de fiscalización no presente discontinuidades, fallas, grietas ni superposiciones.³³³

3.1.6 Competencia fiscalizadora

La Auditoría General de la Nación tiene competencia para efectuar el control externo de todo el sector público nacional, en sus aspectos, económicos, financieros y operativos.

Ello como una derivación de la potestad que, en ese sentido, confiere la Constitución de Argentina, en su artículo 85, al Poder Legislativo de la Nación.

Asimismo, en términos de ese numeral constitucional, la Auditoría General de la Nación tiene a su cargo el control de la legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la administración pública centralizada y descentralizada.³³⁴

Ahora bien, esa competencia reside en prestar asistencia técnica al Congreso en el control externo del sector público nacional. Al respeto, ese sector está integrado por:³³⁵

³³¹ *Vid.*, el artículo 14 de las Normas Básicas para el Funcionamiento de la Auditoría General de la Nación.

³³² *Vid.*, el artículo 30 de las Normas Básicas para el Funcionamiento de la Auditoría General de la Nación.

³³³ *Vid.*, PALACIOS, Gerardo, *Op. Cit.*, p. 286.

³³⁴ En términos del artículo 85 de la Constitución Argentina, la Auditoría General de la Nación tiene a su cargo el control de la legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la administración pública centralizada y descentralizada, cualquiera que sea su modalidad de organización y las demás funciones que la ley le otorgue. Asimismo, la Auditoría General de la Nación interviene necesariamente en el trámite de aprobación o rechazo de las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos. Además, el examen y la opinión del Poder Legislativo sobre el desempeño y situación general de la administración pública estarán sustentados en los dictámenes de la Auditoría General de la Nación.

³³⁵ *Vid.*, el artículo 8 de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.

Es de apuntar que para el desarrollo de su competencia, la Auditoría General de la Nación debe implementar un archivo y su correspondiente mecanismo de actualización, que conste de

- ❖ La Administración Nacional, conformada por la Administración Central y los Organismos Descentralizados, comprendiendo en estos últimos a las Instituciones de Seguridad Social;
- ❖ Las Empresas y Sociedades del Estado, que abarca a las Empresas del Estado, las Sociedades del Estado, las Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria, las Sociedades de Economía Mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado nacional tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias;
- ❖ Los Entes Públicos excluidos expresamente de la Administración Nacional, que abarca a cualquier organización estatal no empresarial, con autarquía financiera, personalidad jurídica y patrimonio propio, donde el Estado nacional tenga el control mayoritario del patrimonio o de la formación de las decisiones, incluyendo aquellas entidades públicas no estatales donde el Estado nacional tenga el control de las decisiones; y,
- ❖ Los Fondos Fiduciarios integrados total o mayoritariamente con bienes y/o fondos del Estado nacional.

Asimismo, la competencia fiscalizadora de la Auditoría General de la Nación se extiende a las organizaciones privadas a las que se hayan acordado subsidios o aportes y a las instituciones o fondos cuya administración, guarda o conservación está a cargo del Estado nacional, a través de sus Jurisdicciones o Entidades.³³⁶

Además, el Congreso de la Nación tiene la autoridad para extender su competencia de control con relación a las entidades públicas no estatales o a las de derecho privado en cuya dirección y administración tenga responsabilidad el Estado Nacional, o a las que éste se hubiere

las estructuras orgánicas de todas las dependencias, organismos, entes, sociedades, etc., sujetas a su control, como así de las normas de procedimiento y legales que hagan a la administración de los recursos del Estado Nacional. *Id.*, el artículo 20 de las Normas Básicas para el Funcionamiento de la Auditoría General de la Nación.

³³⁶ Tales organizaciones, instituciones o fondos quedan, así, sujetas a la rendición de cuentas. De conformidad con el artículo 13 de las Normas Básicas para el Funcionamiento de la Auditoría General de la Nación, para la evaluación de la actividad de los entes reguladores de servicios públicos o de los servicios públicos privatizados o la aplicación de fondos públicos a subsidios -sin perjuicio de la aplicación de los distintos criterios de control- podrá recurrir al procedimiento de la audiencia pública. A tal efecto, la Auditoría General de la Nación dicta las normas de aplicación, procurando que tal vía de actuación no enerve procedimientos administrativos y judiciales específicos.

asociado, incluso a aquellas a las que se les hubieren otorgado aportes o subsidios para su instalación o funcionamiento y, en general, a todo ente que perciba, gaste, o administre fondos públicos en virtud de una norma legal o con una finalidad pública.³³⁷

Por lo demás, en relación con la competencia de la Auditoría General de la Nación, es de observar que el artículo 117 de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional marca la materia del control externo posterior de esa entidad:

ARTÍCULO 117.- *Es materia de su competencia el control externo posterior de la gestión presupuestaria, económica, financiera, patrimonial, legal, así como el dictamen sobre los estados contables financieros de la administración central, organismos descentralizados, empresas y sociedades del Estado, entes reguladores de servicios públicos, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, y los entes privados adjudicatarios de procesos de privatización, en cuanto a las obligaciones emergentes de los respectivos contratos. El control de la gestión de los funcionarios referidos en el artículo 45 de la Constitución Nacional será siempre global y ejercida, exclusivamente, por las Cámaras del Congreso de la Nación. El Congreso de la Nación, por decisión de sus dos Cámaras, podrá delegar su competencia de control sobre la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires en los organismos que fueren creados por ésta. El control externo posterior del Congreso de la Nación será ejercido por la Auditoría General de la Nación. La Corte Suprema de Justicia de la Nación dispondrá sobre la modalidad y alcances de la puesta en práctica del sistema instituido en esta ley con relación al Poder Judicial de la Nación. A los efectos del control externo posterior acordará la intervención de la Auditoría General de la Nación, quien deberá prestar su colaboración.*

Al texto transcrito, es de añadir que en términos del artículo 131 de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, toda persona física que se desempeñe en las jurisdicciones o entidades sujetas a la competencia de la Auditoría General de la Nación responderá de los daños económicos que por su dolo, culpa o negligencia en el ejercicio de sus funciones sufran los entes mencionados,

³³⁷ *Vid.*, el artículo 118 de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.

siempre que no se encontrare comprendida en regímenes especiales de responsabilidad patrimonial.³³⁸

La acción tendiente a hacer efectiva tal responsabilidad prescribe en los plazos fijados por el Código Civil de la República Argentina, contados desde el momento de la comisión del hecho generador del daño o de producido, éste si es posterior, cualquiera sea el régimen jurídico de responsabilidad patrimonial aplicable con estas personas.³³⁹

Al respecto, la Auditoría General de la Nación debe verificar que en las unidades sujetas a su fiscalización se adopten las medidas necesarias para hacer efectiva la responsabilidad patrimonial de las personas físicas; igualmente, para que se tomen las acciones y medidas tendientes a lograr el resarcimiento y evitar las prescripciones.³⁴⁰

A todo lo anterior, es de agregar que la competencia de la Auditoría General de la Nación, desemboca en una auditoría integral, realizada por equipos multidisciplinarios, que permite a la entidad fiscalizadora emitir recomendaciones y opinar sobre la manera en que se conducen las instituciones auditadas, la eficacia, eficiencia y economía de sus logros y el impacto y resultados de sus quehaceres en el medio, la comunidad e instituciones a las que se vinculan.

Finalmente, es de añadir que una de las debilidades de la Auditoría General de la Nación es que no tiene competencia para actuar como querellante en los procesos iniciados a consecuencia de las denuncias que ella formula.³⁴¹

3.1.7 Informes

La Auditoría General de la Nación, de conformidad con la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional y las Normas Básicas para el Funcionamiento de la Auditoría General de la Nación, deberá contribuir a informar de su actuación al Congreso y a la sociedad en general.

³³⁸ *Vid.*, el artículo 130 de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.

³³⁹ *Vid.*, el artículo 131 de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.

³⁴⁰ *Vid.*, el artículo 10 de las Normas Básicas para el Funcionamiento de la Auditoría General de la Nación.

³⁴¹ *Vid.*, PALACIOS, Gerardo, *Op. Cit.*, p. 287.

En cumplimiento de esa obligación, la Auditoría General de la Nación envía un informe anual de la cuenta de inversión a la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración.³⁴²

Ese informe, que se entrega antes del 1 de mayo de cada año, debe contener los resultados de las auditorías integradas realizadas; las cuestiones de gran relevancia; las conclusiones de los estudios especializados, y el seguimiento producido de los puntos significativos del informe anterior, así como todo otro elemento que durante el curso del ejercicio le haya sido indicado por la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración. Tal informe también contiene una reseña de la acción institucional.³⁴³

Anexamente, la Auditoría General de la Nación deberá elaborar informes trimestrales, acorde a los requerimientos funcionales que establece la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas

³⁴² La cuenta de inversión deberá presentarse anualmente al Congreso Nacional antes del 30 de junio del año siguiente al que corresponda tal documento.

Esa cuenta contendrá como mínimo:

- Los estados de ejecución del presupuesto de la administración nacional, a la fecha de cierre del ejercicio;
- Los estados que muestren los movimientos y situación del Tesoro de la administración central;
- El estado actualizado de la deuda pública interna, externa, directa e indirecta;
- Los estados contable-financieros de la administración central; y
- Un informe que presente la gestión financiera consolidada del sector público durante el ejercicio y muestre los respectivos resultados operativos económicos y financieros.

La cuenta de inversión contendrá además comentarios sobre:

- El grado de cumplimiento de los objetivos y metas previstos en el presupuesto;
- El comportamiento de los costos y de los indicadores de eficiencia de la producción pública; y
- La gestión financiera del sector público nacional.

Vid., el artículo 4 de las Normas Básicas para el Funcionamiento de la Auditoría General de la Nación. Asimismo, *Vid.*, el artículo 95 de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.

³⁴³ Las conclusiones a las que arribe la Auditoría General de la Nación, por la evaluación de la actividad de los entes reguladores de servicios públicos o de los servicios públicos privatizados o la aplicación de fondos públicos a subsidios, serán incluidas en sus informes, pudiendo contener recomendaciones puntuales para los entes u organismos involucrados e indicaciones para el trabajo de la Sindicatura General de la Nación. *Vid.*, los artículos 12, 13 y 14 de las Normas Básicas para el Funcionamiento de la Auditoría General de la Nación. Igualmente, *Vid.*, el artículo 12 de las Normas Básicas para el Funcionamiento de la Auditoría General de la Nación.

de Control del Sector Público Nacional (artículo 118), elevándolos a la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración.³⁴⁴

Al mismo tiempo, la Auditoría General de la Nación deberá dar publicidad a la memoria de su actuación, con excepción de aquello que por decisión de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, deba permanecer reservado.³⁴⁵

Para ello, la Auditoría General de la Nación tiene establecido un sistema de información permanente para el eficaz control de la aplicación de los recursos provenientes de la utilización del crédito público y seguimiento de la evolución de la deuda pública.³⁴⁶

Ahora bien, con todos esos informes, que incluyen comentarios, conclusiones y recomendaciones, la Auditoría General de la Nación, asesora al Poder Legislativo sobre el desempeño de la Administración Pública Nacional y la situación de la hacienda pública.

Tales informes llevan la firma de profesionales matriculados en el Consejo Profesional, quienes son jurídicamente responsables por ello, lo cual garantiza su objetividad.³⁴⁷

Es de subrayar que, dentro de lo más sobresaliente de la Auditoría General de la Nación, se encuentra su determinación de publicar, en su página Web, los informes de auditoría, enseguida de que son comunicados al Congreso Nacional.³⁴⁸

Finalmente, es de anotar que, aparte de los aludidos informes, el presidente de la Auditoría General de la Nación, en su calidad de funcionario constitucional, emite opiniones sobre temas de fiscalización de

³⁴⁴ *Vid.*, el artículo 15 de las Normas Básicas para el Funcionamiento de la Auditoría General de la Nación.

³⁴⁵ Para hacer efectiva esa publicidad, se forma expediente indicando la documentación a ser publicada. *Vid.*, el artículo 119, inciso f, de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional. Además, *Vid.*, el artículo 16 de las Normas Básicas para el Funcionamiento de la Auditoría General de la Nación.

³⁴⁶ *Vid.*, el artículo 7 de las Normas Básicas para el Funcionamiento de la Auditoría General de la Nación.

³⁴⁷ *Vid.*, PALACIOS, Gerardo, *Op. Cit.*, p. 286.

³⁴⁸ Con esa publicidad se da transparencia a la actividad fiscalizadora de la Auditoría General de la Nación, pues se facilita el conocimiento de los resultados de sus revisiones, logrando que los ciudadanos puedan estar informados de los actos del gobierno. Además, los esfuerzos de la Auditoría General de la Nación de publicar sus informes con prontitud están asociados a la idea de involucrar al conjunto de la sociedad argentina en la oportuna tarea de seguimiento de las acciones contenidas en esos documentos. *Vid.*, PALACIOS, Gerardo, *Op. Cit.*, p. 285.

interés para el público. Ello con la finalidad de propiciar el respeto del ordenamiento jurídico por parte del sector público nacional.³⁴⁹

3.1.8 Métodos de control, personal de control e intercambio internacional de experiencias

3.1.8.1 Métodos de control

Un aspecto interesante de la Auditoría General de la Nación Argentina es que traza su programa de acción anual de control externo.

Empero, tal programa debe proponerlo a las Comisiones Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas y de Presupuesto y Hacienda, de ambas Cámaras del Congreso de la Nación, que serán las que fijen, en última instancia, el alcance de ese plan.³⁵⁰

En esa virtud, la Auditoría General de la Nación elabora libremente su programa de acción anual de control externo, estableciendo objetivos y prioridades de control, pero debe someterlo a la decisión de las referidas Comisiones Parlamentarias.

La Auditoría General de la Nación puede determinar en su programa realizar exámenes especiales de actos y contratos de significación económica. También por indicación de las Cámaras del Congreso o de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, puede llevar a cabo ese tipo de fiscalizaciones.³⁵¹

Por lo demás, dado que el control en muy pocos casos puede ser realizado exhaustivamente, la Auditoría General de la Nación, lleva a cabo, en general, un procedimiento de muestreo anual, el cual le permite formarse un juicio sobre la calidad y la regularidad de las operaciones de los entes auditados.

³⁴⁹ Es de señalar que esas opiniones no son informes de auditoría en los términos de la Ley N° 24.156. Ejemplo de ellas son las siguientes:

- La misión de la Auditoría General de la Nación en el control de programas sociales;
- El control público en la República Argentina;
- Una economía sana no puede funcionar sin controles;
- El control de la Cuenta de Inversión. Papel de la Auditoría General de la Nación; y
- El control de la Regulación en la Argentina.

Tales opiniones se pueden consultar en la página de la Auditoría General de la Nación: <http://www.agn.gov.ar/>.

³⁵⁰ *Vid.*, los artículos 116 y 118 de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.

³⁵¹ *Vid.*, el inciso “g” del artículo 118 de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.

En cuanto a adaptar los métodos de control a los progresos de las ciencias y técnicas relacionadas con las operaciones, es de destacar que la Auditoría General de la Nación procura que sus sistemas de organización de la información estén en constante actualización. Asimismo, gestiona la adquisición de equipamiento informático para el mejor desempeño de sus funciones.

Finalmente, se advierte que la Auditoría General de la Nación lleva a cabo la elaboración de manuales como medio de trabajo para los funcionarios de control.

3.1.8.2 Personal de control

Un criterio sostenido para toda entidad fiscalizadora superior es que sus miembros y funcionarios de control deben tener la calificación e integridad moral necesarias para el perfecto cumplimiento de su tarea.

Por ello, la Declaración de Lima recomienda que en la selección del personal, se deba tener especial importancia una formación y una capacidad superior al promedio, así como una experiencia profesional adecuada.

En el caso, la Auditoría General de la Nación Argentina está a cargo de siete miembros designados cada uno como Auditor General, los que deberán reunir los siguientes requisitos: ser de nacionalidad argentina, con título universitario en el área de Ciencias Económicas o Derecho, con probada especialización en administración financiera y control.

Tales requisitos profesionales, para ocupar un puesto de tan alta jerarquía, parecen pocos, pues no se exige, por ejemplo, contar con un mínimo de años de experiencia en el ejercicio profesional para ser Auditor General. Tampoco se establecen requerimientos vinculados con la integridad moral de los que pueden acceder a tan altos cargos.

En cuanto a las capacidades del personal de los niveles inferiores, la normatividad argentina marca que la Auditoría General de la Nación queda autorizada para dictar las disposiciones necesarias a fin de constituir las unidades de estructura en los niveles inferiores.³⁵² En este plano, se advierte que la Auditoría General de la Nación lleva a cabo un programa de capacitación intensivo de su personal.

³⁵² *Vid.*, el artículo 32 de las Normas Básicas para el Funcionamiento de la Auditoría General de la Nación.

En cuanto a las contrataciones de profesionales independientes, éstas se llevan a cabo mediante procedimientos que aseguran la participación amplia y la adjudicación diversificada, previo la fijación de requisitos de idoneidad que aseguren el respeto a las normas técnicas y el cumplimiento de los objetivos de auditoría. En todos los casos, la Auditoría General de la Nación, se reserva la planificación, conducción superior, control de calidad de las tareas y la responsabilidad final del trabajo realizado.³⁵³

Respecto del sistema retributivo del personal de la Auditoría General de la Nación, es de hacer notar que se aplica el Régimen Jurídico Básico de la Función Pública.

Dicho personal percibe las remuneraciones que surgen de aplicar la tabla de equivalencia de cargos que figuran en un anexo de las Normas Básicas para el Funcionamiento de la Auditoría General de la Nación. Los funcionarios del nivel "A", perciben un adicional en concepto de responsabilidad jerárquica, equivalente al treinta por ciento (30%) de la remuneración bruta correspondiente a su categoría.³⁵⁴

A lo anterior, es de añadir que los Auditores Generales tienen una remuneración equivalente a la del Secretario de Cámara del Congreso de la Nación, y también reciben las asignaciones, compensaciones y beneficios que correspondan a dicho cargo, conforme las adecuaciones que fijen el Presidente y Vicepresidente de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración.³⁵⁵

3.1.8.3 Intercambio internacional de experiencias

En el orden internacional, se advierte que la Auditoría General de la Nación tiene amplias facultades para formar parte de organizaciones que nucleen entes fiscalizadores, y acordar los mecanismos de cooperación que estime convenientes.³⁵⁶

³⁵³ A los fines de las contrataciones de servicios, la Auditoría General de la Nación habilitará y mantendrá actualizado un registro propio de auditores y consultores. *Vid.*, el artículo 6 de las Normas Básicas para el Funcionamiento de la Auditoría General de la Nación.

³⁵⁴ *Vid.*, el artículo 3 de las Normas Básicas para el Funcionamiento de la Auditoría General de la Nación.

³⁵⁵ *Vid.*, el artículo 22 de las Normas Básicas para el Funcionamiento de la Auditoría General de la Nación.

³⁵⁶ *Vid.*, el artículo 31 de las Normas Básicas para el Funcionamiento de la Auditoría General de la Nación.

En ese panorama, la Auditoría General de la Nación tiene una red de relaciones con otras entidades superiores de fiscalización, así como con organismos inter y supranacionales. De ese modo, esa entidad:

357

- Desarrolla lazos de cooperación con las entidades fiscalizadoras superiores de otros países, y trabaja activamente con el conjunto de organismos que internacionalmente las nuclear;
- Es miembro pleno de la INTOSAI (*International Organization of Supreme Audit Institution*), formando parte del Grupo de Trabajo sobre Auditoría de Privatizaciones, el Comité de Deuda Pública y el Comité de Normas de Auditoría;³⁵⁸
- Es parte integrante de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), que agrupa a los países de América Latina y el Caribe; y³⁵⁹

³⁵⁷ *Vid.*, Participación internacional de la Auditoría General de la Nación, disponible en: <http://www.agn.gov.ar/>.

³⁵⁸ Es de mencionar que el Grupo de Trabajo sobre Auditoría de Privatizaciones se reúne anualmente, para sentar los lineamientos a seguir en el control de las privatizaciones.

En 1996, la Auditoría General de la Nación fue sede de la reunión anual del Grupo de Trabajo y paralelamente se llevó a cabo el *Simposio Internacional sobre Control de las Privatizaciones*. En septiembre de 2000, nuevamente fue anfitriona del Grupo, y en esa oportunidad se realizaron dos Coloquios orientados a transmitir a la sociedad el trabajo realizado; uno de ellos tuvo lugar en Buenos Aires y el otro en Ushuaia. Estas actividades reflejaron la gran experiencia alcanzada por dicha institución.

Por su parte, el Comité de Deuda Pública y el Comité de Normas de Auditoría se reúnen anualmente y establecen los lineamientos de trabajo para cada ámbito de control. En 1995 se realizó en Buenos Aires la reunión del Comité de Deuda Pública, y en 2006 Buenos Aires volvió a ser sede de la reunión del Comité.

Es de destacar que la Auditoría General de la Nación ha participado activamente en el INCOSAI (International Congress of Supreme Audit Institutions), que es el congreso internacional que la INTOSAI organiza cada tres años. En dichos congresos se aprueban los lineamientos elaborados por los diferentes Grupos de Trabajo y Comités para sentar las bases de las normas de control que serán aplicadas por todos los miembros. En el XVI INCOSAI la Auditoría General de la Nación argentina fue moderadora del Subtema II G: "Grupo de Trabajo sobre la Auditoría de las Privatizaciones". *Vid.*, Participación internacional de la Auditoría General de la Nación, disponible en: <http://www.agn.gov.ar/>.

³⁵⁹ Es pertinente anotar que la OLACEFS agrupa a las entidades fiscalizadoras superiores de los países de América Latina y el Caribe. Tiene por objetivo fomentar el desarrollo y el perfeccionamiento de sus miembros a través de la investigación científica especializada, el desarrollo de tareas de estudio, la capacitación y especialización y la asesoría y asistencia técnica. En el marco de dicha organización y como parte del Plan Anual de Capacitación, la Auditoría General de la Nación argentina es *Subsede* en el tema *Privatizaciones*. Esa condición implica la responsabilidad de realizar anualmente un seminario internacional con el objeto de capacitar a miembros de las restantes entidades fiscalizadoras superiores de la

- Es miembro pleno y fundador de la Organización de las Entidades Fiscalizadoras Superiores del Mercosur, Bolivia y Chile.³⁶⁰

Finalmente, es de mencionar que la Auditoría General de la Nación ha participado en distintos congresos y seminarios internacionales en el campo de la fiscalización superior. Un ejemplo de ello es su intervención en el seminario organizado por la OLACEF, el Tribunal de Cuentas de España, la Universidad de Buenos Aires y el Tribunal de Cuentas Europeo. Otro ejemplo es su asistencia al Foro *Internacional*

región, en la tarea de control y seguimiento de las privatizaciones. Desde el año 1996 se han realizado distintos seminarios que versaron sobre diversos temas inherentes al proceso privatizador: el control, el marco regulatorio, la experiencia en el proceso, los entes reguladores y el seguimiento de los servicios privatizados.

La Auditoría General de la Nación argentina es miembro activo de la Comisión OLACEFS – INTOSAI sobre Auditoría de Medio Ambiente, la cual trabaja sobre todo aquello referido al control de la gestión ambiental. Paralelamente, tuvo la responsabilidad de realizar en 1998 un Seminario internacional sobre el “Control del Gasto Social” y otro sobre el “Control de la Cuenta de Inversión del Estado. Además, la Auditoría General de la Nación ha asistido regularmente a la Asamblea General que la que la OLACEFS realiza anualmente. En 1993, la Auditoría General de la Nación argentina fue anfitriona de la reunión del Comité Directivo. Asimismo, en la XIII Asamblea General, realizada en noviembre de 2003 en La Habana (Cuba), se resolvió designar a la Auditoría General de la Nación argentina anfitriona de la XIV Asamblea General.

Por ello, el año 2004, la Ciudad de Buenos Aires se convirtió en la Capital Continental del Control, lo cual implica la integración del consejo directivo de la Organización por dos años. Las deliberaciones de esa XIV Asamblea General se realizaron del 16 al 19 de noviembre en Buenos Aires. La apertura estuvo a cargo del Vicepresidente de la Nación argentina; previamente, el día 15 de noviembre en el mismo lugar, se realizó la XXXII Reunión del Consejo Directivo.

Por lo demás, es de añadir que la Auditoría General de la Nación argentina participa activamente en las actividades de capacitación que organizan las demás entidades fiscalizadoras superiores miembros. *Vid.*, Participación internacional de la Auditoría General de la Nación, disponible en: <http://www.agn.gov.ar/>.

³⁶⁰ La Organización de las Entidades Fiscalizadoras del Mercosur, Bolivia y Chile fue creada, en el año 1996, con el objeto de fomentar el desarrollo y el perfeccionamiento de sus miembros, mediante la promoción de acciones de cooperación técnica, científica y cultural en el campo de control y de la fiscalización de uso de los recursos públicos en la región.

La Auditoría General de la Nación es miembro fundador de dicha organización, integrada también por el Tribunal de Cuentas de la Unión de la República Federativa del Brasil, el Tribunal de Cuentas de la República Oriental de Uruguay y las Contralorías Generales de las Repúblicas del Paraguay, de Chile y de Bolivia. El Dr. Leandro Despouy, en su carácter de titular de la Auditoría General de la Nación ejerció la presidencia de la Organización durante el período 2002-2003. Asimismo, la Auditoría General de la Nación fue elegida para el ejercicio de la Secretaría Ejecutiva de la Organización para el período 2000-2003. Actualmente tiene a su cargo la administración del sitio web de esa Organización. La actividad de la Organización fortalece las actividades de control, el intercambio de experiencias y la realización de auditorías combinadas entre los distintos miembros. Ese

sobre *Fiscalización Superior en México y el Mundo 2005*, con la ponencia titulada: *La Auditoría General de la Nación: 10 años de control en la Argentina*.

3.1.9 Control a la Auditoría General de la Nación de Argentina

El control de las actividades de la Auditoría General de la Nación está a cargo de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, en la forma en que ésta lo establezca.³⁶¹ Esa Comisión está formada por seis senadores y seis diputados cuyos mandatos duran hasta la próxima renovación de la Cámara a la que pertenezcan y serán elegidos simultáneamente en igual forma que los miembros de las Comisiones permanentes.³⁶²

En ese control, a la citada Comisión compete:³⁶³

- Proponer el programa de acción anual y el proyecto de presupuesto de la Auditoría General de la Nación;

fortalecimiento del proceso de integración ha producido resultados comunes en auditorías operativas en materia de circuitos de información del Mercosur y de áreas de control integrado en las fronteras. Tales informes han sido remitidos al Grupo Mercado Común del Mercosur, abriendo un espacio de seguimiento y control del proceso de integración subregional. Las distintas entidades fiscalizadoras superiores miembros han consolidado manuales comunes de procedimientos de las tareas empeñadas y han planificado la realización de auditorías sobre trabajo infantil, resolución de controversias, y cuestiones relacionadas con el medio ambiente, entre otras tareas. Asimismo, se dinamizan las relaciones entre la Organización y el Tribunal de Cuentas Europeo, que han firmado un Convenio de Cooperación en el marco estratégico de afianzamiento de los vínculos con entidades fiscalizadoras superiores que acreditan experiencia comunitaria, objetivo que incluye a las entidades de los países signatarios del NAFTA (Tratado de Libre Comercio de América del Norte TLCAN, conocido también por TLC o NAFTA, por sus siglas en inglés *North American Free Trade Agreement*). *Vid.*, Participación internacional de la Auditoría General de la Nación, disponible en: <http://www.agn.gov.ar/>.

³⁶¹ *Vid.*, el artículo 127 de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional. Asimismo, *Vid.*, el artículo 1 de las Normas Básicas para el Funcionamiento de la Auditoría General de la Nación.

³⁶² La Comisión cuenta con el personal administrativo y técnico que establece el Presupuesto General y está investida con las facultades que ambas Cámaras delegan en sus Comisiones permanentes y especiales. Anualmente, la Comisión elegirá un Presidente, un Vicepresidente y un Secretario que pueden ser reelectos. Mientras esas designaciones no se realicen, ejercerán los cargos los legisladores con mayor antigüedad en la función y a igualdad de ésta, los de mayor edad. *Vid.*, el artículo 128 de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.

³⁶³ *Vid.*, el artículo 129 de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.

- Analizar el proyecto de presupuesto anual de la Auditoría, y remitirlo al Poder Ejecutivo para su incorporación en el Presupuesto General de la Nación;
- Encomendar a la Auditoría General de la Nación la realización de estudios, investigaciones y dictámenes especiales sobre materias de su competencia, fijando los plazos para su realización;
- Requerir de la Auditoría General de la Nación toda la información sobre las actividades realizadas por dicho ente;
- Analizar los informes periódicos de cumplimiento del programa de trabajo aprobado a la Auditoría General de la Nación, efectuar las observaciones que pueden merecer e indicar las modificaciones que estime conveniente introducir, y
- Analizar la memoria anual que la Auditoría General de la Nación debe elevarle antes del 1 de mayo de cada año.

Finalmente, es de advertir que adicional al control que realiza la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, la Auditoría General de la Nación, en el ámbito de su control intrínseco, ha emitido la reglamentación interna que instrumenta la presentación de declaraciones juradas,³⁶⁴ y que justamente los siete Auditores Generales tienen obligación de presentar una declaración jurada patrimonial integrada.³⁶⁵

3.2. LA GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE (GAO) DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

3.2.1 Generalidades

De conformidad con la Ley Suprema de la Nación, en los Estados Unidos de América rige un sistema federal que divide los poderes entre el gobierno nacional y los estados. En ese sistema, la Federación está compuesta por 50 estados independientes en su régimen interno un distrito federal (lugar de residencia de los poderes federales).³⁶⁶ Asimismo, el

³⁶⁴ Además, el Colegio de Auditores Generales, en su sesión del 8 de mayo de 2002, propuso plasmar el espíritu de la Ley de Ética Pública, publicando los nombres de los funcionarios que han presentado las Declaraciones Juradas Patrimoniales ante la Auditoría Interna de la institución.

³⁶⁵ *Vid.*, Declaraciones Juradas 2008, disponible en: <http://www.agn.gov.ar/>.

gobierno nacional está equilibrado por la repartición de la autoridad en tres ramas independientes: la ejecutiva, la legislativa y la judicial.

La rama ejecutiva reside en el Presidente de los Estados Unidos de América. Éste desempeña sus funciones por un término de cuatro años y es elegido, junto con el vicepresidente, quien también ejerce su cargo por un término similar.³⁶⁷ En caso de destitución del Presidente o de su muerte o de su renuncia, el Vicepresidente será el Presidente.³⁶⁸

El Presidente tiene diversas atribuciones, entre las que despuntan la de informar periódicamente al Congreso sobre el estado de la Unión y recomendar aquellas medidas que estime necesarias y convenientes.³⁶⁹ También está facultado para nombrar, con el consejo y consentimiento del Senado, a los funcionarios de los Estados Unidos cuyos cargos se establezcan por ley y cuyos nombramientos la Constitución no disponga.³⁷⁰

Por lo que hace al Poder Judicial, éste radica en una Corte Suprema,³⁷¹ y en los tribunales inferiores que periódicamente el Congreso crea y establece.³⁷² Tal Poder, se extiende a todo caso que en derecho y equidad

³⁶⁶ Los Estados Unidos garantizan a cada estado de la Unión una forma republicana de gobierno. *Vid.*, la Sección 4 del Artículo IV de la Constitución de los Estados Unidos de América.

³⁶⁷ En caso de destitución, muerte, renuncia o incapacidad tanto del presidente como del vicepresidente, el Congreso dispondrá mediante legislación quién desempeñará la presidencia y tal funcionario ejercerá el cargo hasta que cese la incapacidad o se elija un nuevo presidente. *Vid.*, los párrafos primero y segundo de la Sección 1 del Artículo II de la Constitución de los Estados Unidos de América.

³⁶⁸ *Vid.*, la Sección 1 del Artículo XXV de la Constitución de los Estados Unidos de América.

³⁶⁹ Entre sus atribuciones, el Presidente de los Estados Unidos de América podrá, en ocasiones extraordinarias, convocar a ambas Cámaras o a cualquiera de ellas; y en caso de que las Cámaras no estuvieren de acuerdo con relación a la fecha para recesar, el presidente podrá fijarla según lo juzgue conveniente. Asimismo, recibirá a los embajadores y demás ministros públicos. Igualmente, velará por el fiel cumplimiento de las leyes y extenderá los nombramientos de todos los funcionarios de los Estados Unidos.

Vid., el párrafo primero de la Sección 3 del Artículo II de la Constitución de los Estados Unidos de América.

³⁷⁰ El Presidente tiene facultades para cubrir todas las vacantes que ocurrieren durante el receso del Senado, extendiendo nombramientos que expirarán al finalizar la próxima sesión del Senado. *Vid.*, los párrafos segundo y tercero de la Sección 2 del Artículo II de la Constitución de los Estados Unidos de América.

³⁷¹ La Corte Suprema está compuesta por nueve magistrados, designados por el Presidente de los Estados Unidos de América y ratificados por el Senado.

³⁷² Los jueces, tanto del Tribunal Supremo como de tribunales inferiores de los Estados Unidos de América desempeñarán sus cargos mientras observen buena conducta, y en determinadas fechas recibirán por sus servicios una compensación que no será rebajada

surja de la Constitución, de las leyes de los Estados Unidos, así como de los tratados celebrados o que se celebraren bajo su autoridad.³⁷³

El Poder Legislativo, por su parte, recae en un Congreso de los Estados Unidos que se compone de un Senado y de una Cámara de Representantes.³⁷⁴

La Cámara de Representantes se forma de miembros elegidos cada dos años por el pueblo de los distintos estados. Ella cuenta con 435 miembros. Su presidente es denominado *Speaker of the House*.³⁷⁵

El Senado se compone de dos senadores por cada estado, elegidos por sus respectivas Asambleas Legislativas por el término de seis años. Cada senador tiene derecho a un voto. Una tercera parte de los senadores se elige cada dos años. El vicepresidente de los Estados Unidos es el Presidente del Senado, pero no tiene voto excepto en caso de empate.³⁷⁶

Ahora bien, al Congreso, junto con su función de elaborar las leyes, la Constitución le asigna la importante facultad para controlar, mediante ley, lo correspondiente al gasto público federal.

Así lo dispone el párrafo octavo de la Sección 9 del Artículo I de la Constitución de los Estados Unidos de América, al señalar:

mientras desempeñen sus cargos. *Vid.*, la Sección 1 del Artículo III de la Constitución de los Estados Unidos de América.

³⁷³ El Poder Judicial también se expande a todos los casos que afecten a embajadores y otros ministros y cónsules públicos; a todos los casos de almirantazgo y jurisdicción marítima; a todas las controversias en que los Estados Unidos sean parte; a las controversias entre dos o más estados; entre un estado y los ciudadanos de otro estado; entre los ciudadanos de diferentes estados; entre los ciudadanos del mismo estado que reclamaren tierras en virtud de concesiones hechas por diversos estados, y entre un estado o sus ciudadanos y estados, ciudadanos o súbditos extranjeros.

El Tribunal Supremo tiene jurisdicción original en todos los casos que afecten a embajadores, ministros y cónsules públicos y en aquellos en que un estado fuere parte. De todos los demás casos conoce el Tribunal Supremo en apelación, tanto sobre cuestiones de derecho como de hecho, con las excepciones y bajo la reglamentación que el Congreso estableciere. *Vid.*, la Sección 2 del Artículo III de la Constitución de los Estados Unidos de América.

³⁷⁴ *Vid.*, la Sección 1 del Artículo I de la Constitución de los Estados Unidos de América.

³⁷⁵ Es de mencionar que no podrá ser representante ninguna persona que no haya cumplido veinticinco años de edad, que no haya sido durante siete años ciudadano de los Estados Unidos y que al tiempo de su elección no resida en el estado que ha de elegirlo. *Vid.*, la Sección 2 del Artículo I de la Constitución de los Estados Unidos de América.

³⁷⁶ El Senado elegirá sus demás funcionarios así como también un presidente *pro tempore* en ausencia del vicepresidente o cuando éste desempeñare el cargo de Presidente de los Estados Unidos. *Vid.*, la Sección 3 del Artículo I y el artículo XVII de la Constitución de los Estados Unidos de América.

No se podrá retirar cantidad alguna del Tesoro sino a virtud de asignaciones hechas por ley; además, periódicamente se publicará una declaración y recuento completo de los ingresos y egresos públicos.

El precepto transcrito -parte de los frenos y contrapesos del Poder Legislativo respecto del Poder Ejecutivo- ha sido interpretado en el sentido de que el dinero del Gobierno no puede gastarse sin consentimiento del Congreso y que, a intervalos regulares, el Congreso puede pedir una declaración financiera al Poder Ejecutivo.³⁷⁷

Precisamente, con soporte en el citado dispositivo, el Congreso de los Estados Unidos de América, en el año de 1921, expidió el Decreto de Presupuesto y Contabilidad (*Budget and Accounting Act, 1921*), que detalla las pautas para el examen y la aprobación del presupuesto, así como las reglas para su control.³⁷⁸ Ese Decreto, a la par, dio origen a la GAO,³⁷⁹ organismo de inspección, independiente de la rama ejecutiva,³⁸⁰ que apoya al Congreso en el cumplimiento de sus responsabilidades constitucionales de fiscalización de los recursos federales, con amplias facultades para

³⁷⁷ Igualmente, con base en el citado precepto se ha dilucidado que el dinero que requieren casi todos los programas gubernamentales es autorizado por el Congreso en sumas globales, porque se necesitaría demasiado tiempo para autorizar cada concepto por separado. *Vid.*, la Sección 3 del Artículo I y el artículo XVII de la Constitución de los Estados Unidos de América con notas explicativas. En particular, véase la nota al párrafo octavo de la Sección 9 del Artículo I.

³⁷⁸ Cabe recordar que con anterioridad al surgimiento de la GAO, concernía al Departamento del Tesoro -ente dependiente del Poder Ejecutivo- el encargo del control del ejercicio presupuestal, cuyas funciones se limitaban en revisar la exactitud, ajuste y preservación de las cuentas públicas de las oficinas del Gobierno Federal. A partir de la entrada en vigor del Decreto de Presupuesto y Contabilidad, las funciones de fiscalización del Departamento del Tesoro pasaron a la GAO, que asumió las responsabilidades de auditoría y contabilidad de los recursos públicos.

³⁷⁹ El origen de la GAO tiene como antecedente el caos en que se encontraba la gestión financiera federal de los Estados Unidos de América después de la Primera Guerra Mundial. El déficit presupuestal por el gasto militar, con el desmedido incremento de la deuda nacional, hicieron ver al Congreso que necesitaba más información y un mejor control sobre el gasto gubernamental. Así, nació la GAO con un amplio mandato para investigar cómo se gasta el Poder Ejecutivo los dineros federales, y para informar al Congreso acerca de las irregularidades en la gestión financiera de esos recursos. Ello para que el Congreso pudiera tomar, en su caso, las medidas pertinentes. Más tarde, la legislación amplió y mejoró el papel de la GAO, pero la Ley de Presupuesto y Contabilidad sigue sirviendo como base para sus operaciones. Ese mejoramiento fue en respuesta a las necesidades del Congreso y de la nación norteamericana. *Vid.*, <http://www.gao.gov/about/history/>.

³⁸⁰ Es pertinente mencionar que el decreto que creó a la GAO también requiere que el Presidente de los Estados Unidos de América deba preparar un presupuesto anual para el gobierno federal.

investigar todos los asuntos relacionados con la recepción, el desembolso y aplicación de los fondos públicos, y para hacer recomendaciones que persigan una economía más fuerte y una mejor eficiencia en el gasto público federal.³⁸¹

En el desarrollo y evolución de la GAO, es de recordar que en la siguiente década de su creación, en los años 30, en la época del Presidente Franklin Roosevelt, durante el *New Deal*, el presupuesto federal se dirigió, en gran medida, a la recuperación y las actividades de socorro en la lucha contra la Gran Depresión, lo cual significó un mayor número de programas de gobierno y, con ello, más responsabilidades de fiscalización para la GAO, que tuvo que evolucionar en la forma de realizar su trabajo.

En ese entonces, la GAO se vio en la necesidad de incrementar su matrícula de trabajadores. De ese modo, habiendo comenzado en 1921 con cerca de 1700 empleados, se encontró en 1940 con 5.000 empleados.³⁸² Luego, con la entrada de los Estados Unidos de América en la Segunda Guerra Mundial, el gasto militar desencadenó una explosión de gastos y de auditorías a realizar. Eso condujo a la GAO a ampliar aún más su plantilla a más de 14.000 empleados, en 1945.³⁸³

Después de la Segunda Guerra Mundial, la GAO reconoció que podía servir mejor el Congreso y a la nación con la práctica más amplia y completa de auditorías de economía y de eficiencia de las operaciones y programas gubernamentales.³⁸⁴

Por lo demás, pronto la GAO comenzó a trasladar algunas de sus responsabilidades a la rama ejecutiva, pero también empezó a ampliar los controles financieros y de gestión en los organismos federales.³⁸⁵

En ese contexto, a finales del decenio de 1940, la GAO trabajó con el Departamento del Tesoro y la Oficina del Presupuesto (actualmente la Oficina de Gerencia y Presupuesto) para ayudar a los organismos de la rama

³⁸¹ *Vid.* Oficina de Fiscalización Superior del Gobierno de los Estados Unidos (GAO). Sirviendo al Congreso y a la Nación. Plan Estratégico 2004-2009, Biblioteca de Fiscalización Superior 2, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LX Legislatura, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, 2004. p. 5.

³⁸² Para la historia de la GAO se recomienda ver la publicación que en 2001 se realizó por *Maarja Krusten*, Historiador, *U.S. Government Accountability Office, Office of Quality and Continuous Improvement*, 441 G Street, NW, Washington, DC 20548. *Vid.*, <http://www.gao.gov/about/history/>.

³⁸³ *Ibid.*

³⁸⁴ Hasta el final de la Segunda Guerra Mundial, la GAO principalmente comprobaba la legalidad y adecuación de los gastos del gobierno.

³⁸⁵ *Vid.*, <http://www.gao.gov/about/history/>.

ejecutiva a mejorar sus sistemas de contabilidad y los controles sobre el gasto.³⁸⁶

En seguida, en los períodos de 1950 y 1960, la GAO llevó a cabo un diligente programa de profesionalización de su personal.

En específico, en 1951 -cuando la GAO se trasladó a una nueva sede- disminuyó su personal a 7000 trabajadores; esto es, la mitad del número que había en la nómina al final de la Segunda Guerra Mundial.³⁸⁷

En aquel tiempo, hubo un aumento en el gasto público a causa de la Guerra Fría y la acumulación de fuerzas militares de los Estados Unidos en Europa y Asia. Esto llevó a la GAO a abrir oficinas en Europa y en el Lejano Oriente.³⁸⁸

Entre 1960 y 1970, diversas crisis nacionales afectaron la labor de la GAO. Por ejemplo, durante la guerra de Vietnam, el organismo tuvo que abrir una oficina en Saigón para supervisar los gastos militares y la ayuda extranjera.³⁸⁹

En esa época, el Congreso consideró que necesitaba más información sobre cómo los programas de gobierno estaban cumpliendo sus objetivos.³⁹⁰ Un ejemplo de eso fue que el Congreso pidió a la GAO evaluar la Administración Johnson de la Gran Sociedad de lucha contra la pobreza en 1967.

La GAO, igualmente, realizó una importante labor en ámbitos referentes a la política energética, la protección de los consumidores, el medio ambiente y la economía. También se refirió al escándalo de Watergate con algunos comentarios y recomendaciones.³⁹¹

En 1974, el Congreso ensanchó las facultades de la GAO y le dio una mayor responsabilidad en el proceso presupuestario.

³⁸⁶ *Ibid.*

³⁸⁷ *Ibid.*

³⁸⁸ Aunque la GAO empezó a hacer trabajo de campo en la década de 1930, estableció formalmente una red de oficinas regionales en 1952.

³⁸⁹ *Vid.*, <http://www.gao.gov/about/history/>.

³⁹⁰ En específico, es en la década de 1970 cuando la GAO extiende su esfera de acción y asume la evaluación de los programas de gobierno.

³⁹¹ Es de recordar que en el caso conocido como el escándalo de *Watergate*, en 1973-1974, Nixon no llegó a ser condenado por el Senado en juicio político, a pesar de haber erogado el Congreso norteamericano más de un millón de dólares para la investigación del caso, pues Nixon decidió renunciar al cargo antes de ser destituido y exculparse con ese hecho de cualquier responsabilidad política que pudiera haber tenido. *Vid.*, GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, “La responsabilidad política en el derecho constitucional americano”, *Anuario Jurídico XI*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de investigaciones Jurídicas, 1984, pp. 472 y 473.

Con las nuevas atribuciones, el personal del organismo -la mayoría contadores- empezó a mejorar su perfil para adaptarse a los cambios en el trabajo. La GAO comenzó a contratar científicos, actuarios y expertos en diversos campos, tales como la atención de la salud, las políticas públicas y la informática.

Posteriormente, entre 1980 y 1990, la GAO inició actividades relacionadas con la identificación de áreas de riesgo en el gobierno federal, el análisis para la eficiencia presupuestaria y el desarrollo de estrategias para mejorar la administración financiera de las oficinas federales.³⁹²

En concreto, en la década de 1980, por ejemplo, en repetidas ocasiones, la GAO advirtió sobre el fracaso del gobierno para controlar el gasto deficitario y señaló las deficiencias en las operaciones gubernamentales.³⁹³

En 1986, con un equipo de investigadores profesionales, muchos de ellos con antecedentes de aplicación de la ley, la GAO llevó a cabo el examen de denuncias de posible mala conducta civil y penal de servidores públicos.³⁹⁴

En esos años, también trabajó con organismos del Poder Ejecutivo para fortalecer la gestión financiera y exhortó a las agencias federales a modernizar los sistemas financieros anticuados, preparar los estados financieros anuales y someterlos a auditoría.³⁹⁵ Asimismo, realizó una importante labor en una serie de cuestiones como la seguridad, las condiciones en los hogares de ancianos y el tema de los excedentes presupuestarios.³⁹⁶

Durante los últimos años, la GAO ha tratado de mejorar la rendición de cuentas con la finalidad de alertar a los encargados de formular políticas públicas y a la sociedad de los Estados Unidos en general sobre nuevos problemas.³⁹⁷

Con ese propósito, el 7 de julio de 2004, mediante la Ley de Reforma Capital Humano, se cambia el nombre de la GAO que

³⁹² Vid., RÍOS CÁZARES, Alejandra, *Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno de Estados Unidos de América*, obra monográfica en la compilación denominada: *La Auditoría Superior de México en el horizonte internacional de la fiscalización superior*, coordinada por Figueroa Neri, Aimée, México, Auditoría Superior de la Federación, diciembre 2007, p. 146.

³⁹³ Vid., <http://www.gao.gov/about/history/>.

³⁹⁴ *Ibid.*

³⁹⁵ *Ibid.*

³⁹⁶ *Ibid.*

³⁹⁷ *Ibid.*

originalmente era: *General Accounting Office*, por: *Government Accountability Office*. Ello no sólo mejoró la denominación de la agencia, sino que también optimizó la organización de los servicios profesionales que presta, convirtiéndola en una de las más modernas oficinas de fiscalización a nivel mundial.³⁹⁸

A la fecha, la GAO cuenta con aproximadamente 3.300 trabajadores, integrados en equipos de investigación, fiscalización y evaluación que, a través de los años, se han adaptado a los requerimientos de los nuevos tiempos.

La sede del organismo se halla en Washington, pero también tiene oficinas establecidas en 11 ciudades importantes del país.³⁹⁹

La base legal principal de la GAO se localiza en los siguientes ordenamientos jurídicos, emitidos por el Congreso -con fundamento en el párrafo octavo de la Sección 9 del Artículo I de la Constitución de los Estados Unidos de América:

- Ley de Presupuesto y Contabilidad de 1921 (*The Budget and Accounting Act of 1921*),
- Ley de Control de la Corporación Gubernamental de 1945 (*The Government Corporation Control Act of 1945*),
- Ley de Procedimientos de Contabilidad y Presupuesto de 1950 (*The Budget and Accounting Procedures Act of 1950*),
- Ley de Reorganización Legislativa de 1970 (*The Legislative Reorganization Act of 1970*),

³⁹⁸ Además del cambio de nombre de la GAO, citada la Ley de Reforma Capital Humano Human -*Capital Reform Act of 2004, Pub. L. 108-271, 118 Stat. 811 (2004)*:-

- ◆ Disocia del sistema federal de pagos las remuneraciones del personal de la GAO;
- 1. Establece un sistema de remuneraciones que pone mayor énfasis en el trabajo desempeñado, a la par que se protege el poder adquisitivo de quienes están realizando una labor plausible;
- 2. Da a GAO autoridad permanente respecto de aspectos laborales como el ofrecimiento de jubilación anticipada, entre otros;
- 3. Permite que ciertos empleados y oficiales con menos de tres años de servicio federal obtengan aumentos anuales al retirarse,; y
- 4. Autoriza un programa del intercambio con organizaciones del sector privado.

Vid., GAO's Name Change and Other Provisions of the GAO Human Capital Reform Act of 2004, disponible en: <http://www.gao.gov/about/namechange.html> .

³⁹⁹ *Vid.*, GAO's Strategic Plan 2007–2012, p. 27. <http://www.gao.gov/htext/d071sp.html>.

- Ley Oficina General de Contabilidad de 1980 (*The General Accounting Office Act of 1980*),
- Ley de los Funcionarios Públicos Titulares de Finanzas de 1990 (*The Chief Financial Officers Act of 1990*), y
- Ley de Reforma de la Administración Gubernamental de 1994 (*The Government Management Reform Act of 1994*).

Otras numerosas leyes complementan las atribuciones de evaluación y las auditorías básicas que realiza la GAO, por ejemplo: el Presupuesto del Congreso (*the Congressional Budget*) y la Ley de Control de Confiscación de 1974 (*Impoundment Control Act of 1974*), que confiere a la GAO la facultad de revisión de las incautaciones reportadas o no reportadas; la Ley General del Inspector 1978 (*the Inspector General Act of 1978*), que provee a la GAO de las normas para la auditoría de programas y actividades federales; y, la Ley de Contratación de 1984 (*the Competition in Contracting Act of 1984*), que da competencia a la GAO para la revisión de las objeciones de inconformidades de las acciones de contratación federal.

⁴⁰⁰

Es de destacar que los valores de la GAO son la rendición de cuentas, la integridad y la confiabilidad.

El primero de esos valores reside en ayudar al Congreso a vigilar los programas y operaciones federales con el fin de garantizar la rendición de cuentas a los estadounidenses. En esa tarea, los analistas, auditores, abogados, economistas, especialistas en tecnología de la información, investigadores y otros profesionistas multidisciplinarios de la GAO, buscan fortalecer la economía, eficiencia, efectividad y credibilidad del gobierno federal estadounidense, tanto de hecho como ante la mirada de los ciudadanos.⁴⁰¹

A su vez, el valor de la integridad radica en que la GAO se autofija elevados parámetros con el fin de la realización de su trabajo. La integridad es el cimiento de la reputación y el enfoque de la GAO. A tal propósito, la GAO adopta un objetivo profesional, basado en hechos (no partidario, no ideológico, justo), así como un enfoque balanceado hacia todas sus actividades.⁴⁰²

⁴⁰⁰ *Idem.*, p.12. <http://www.gao.gov/htext/d071sp.html>.

⁴⁰¹ *Vid.* Oficina de Fiscalización Superior del Gobierno de los Estados Unidos (GAO). *Sirviendo al Congreso y a la Nación. Plan Estratégico 2004-2009, Op. Cit.*, p. 481.

⁴⁰² *Ibid.*

Por último, el valor de la confiabilidad significa que la GAO quiere que su trabajo sea visto como recto por el Congreso y por los estadounidenses. Para ello, genera reportes, testimonios, resúmenes, opiniones legales y otros productos y servicios de alta calidad, que son oportunos, exactos, útiles, claros y honestos.⁴⁰³

Esos tres valores son parte integral de todo el trabajo de la GAO. Por eso, con base en ellos realiza cabalmente sus funciones de supervisión, visión y previsión, llevando a cabo auditorías de resultados y financieras, certificaciones e investigaciones, así como emitiendo opiniones jurídicas, resoluciones y dictámenes para el Congreso.

Por todo lo anterior, la GAO es una organización multidisciplinaria bien proveída para apoyar al Congreso de los Estados Unidos de América en las más difíciles tareas de auditoría y evaluación de los recursos públicos federales.⁴⁰⁴

3.2.2 Control

La GAO es un organismo de control externo que apoya al Congreso en la fiscalización de la acción del Gobierno. Ella se encarga de investigar cómo el gobierno federal gasta los recursos públicos

La misión de la GAO reside en ayudar al Congreso en resolver sus responsabilidades constitucionales.

La GAO también auxilia a mejorar el funcionamiento del gobierno federal en beneficio del pueblo de los Estados Unidos de América.

En su trabajo, provee a la rama legislativa de información oportuna, objetiva e imparcial, que no tiene ideología.

En el control que lleva a cabo, la GAO no se limita a lo posterior (ex post). Ella realiza controles previos y concomitantes.⁴⁰⁵

⁴⁰³ *Ibid.*

⁴⁰⁴ *Vid.*, <http://www.gao.gov/about/history/>.

⁴⁰⁵ Es de recordar que el control previo (*ex ante*) es un control preventivo, que se realiza antes de que se ejecute la actividad a controlar; se centra en el establecimiento de criterios y en la creación de normas que sirvan de base para realizar después otro tipo de control; y, también puede consistir en la oportunidad o conveniencia de realizar la actividad que se está juzgando. El control concomitante es el que se realiza durante la ejecución del acto, desde su inicio hasta su conclusión. El control es posterior (*ex post* o a posteriori) cuando se ejerce una vez que ha terminado el acto, cuando éste ya está consumado.

En esa tarea, cuenta con amplias facultades de evaluación de programas y para la verificación de la legalidad, así como respecto de la investigación de áreas de alto riesgo en operaciones del Gobierno.

De ese modo, la GAO evidencia si los programas están cumpliendo sus objetivos y comprueba si suministran un buen servicio al público.

Por eso, al quehacer tradicional del control de la legalidad y regularidad de las operaciones del gobierno, la GAO le suma un control orientado hacia la rentabilidad, utilidad, economicidad y eficiencia de las actividades estatales, que no sólo abarca a cada operación sino a la acción total de la administración, incluyendo su organización y los sistemas administrativos.

3.2.3 Grado de independencia

La GAO es una oficina independiente del Poder Ejecutivo, no partidista, que trabaja para el Congreso. Por ello, la mayoría del trabajo que realiza es a petición del Congreso.⁴⁰⁶ De ahí que a menudo se le llame el: *perro guardián del Congreso*.

La GAO pertenece al Poder Legislativo. Esa pertenencia es sin perjuicio de que la GAO goce de autonomía para determinar su organización interna y reglamentar lo concerniente a la selección, reclutamiento y matrícula de su personal.

Empero, es de advertir que ni la autonomía organizacional de la GAO, ni su total independencia respecto del Poder Ejecutivo, se encuentran plasmadas en la Constitución de los Estados Unidos de América. Son leyes secundarias las que prevén esa independencia.

Y es que en la Constitución de los Estados Unidos de América ni siquiera menciona la existencia de la GAO y menos aún hace alusión a sus atribuciones.

Lo que la Ley Suprema dispone es la facultad del Congreso para controlar ingresos y egresos públicos. Ello en el párrafo octavo de la Sección 9 del Artículo I, que en su texto dice: *No se podrá retirar cantidad alguna del Tesoro sino a virtud de asignaciones hechas por ley; además,*

⁴⁰⁶ Aproximadamente, el 90% de sus auditorías, inspecciones y evaluaciones que realiza la GAO es resultado de las peticiones que le formulan los líderes o las comisiones del Congreso. En una menor proporción, la GAO desarrolla labores asignadas por mandato de leyes públicas. También en menor escala emprende investigaciones por autoridad de su titular.

periódicamente se publicará una declaración y recuento completo de los ingresos y egresos públicos.

Con fundamento en ese precepto el Congreso tiene facultades para controlar el gasto público que realiza el Poder Ejecutivo. Con base en ese numeral, el Congreso emitió la ley que crea la GAO y estableció las pautas inherentes a su funcionamiento.

En esa normatividad, la GAO sirve y está subordinada al Congreso; es su órgano de apoyo en la fiscalización de los recursos federales; está sujeta a que los miembros del Parlamento le dirijan peticiones de auditorías, investigaciones y revisiones. Además, en ese sometimiento, la GAO debe rendirle múltiples informes y reportes al Poder Legislativo.

3.2.3.1 Sustitución del titular de la GAO

La GAO se encuentra encabezada por un Contralor General, que es elegido por el presidente de los Estados Unidos, de una lista de tres candidatos, que el Congreso propone y el Senado ratifica.

El nombramiento del Contralor General es para un término de 15 años. Este plazo tan largo da a la GAO una continuidad en su dirección, que es de duración excepcional dentro del gobierno de los Estados Unidos.⁴⁰⁷

A lo anterior, es de señalar que el actual procedimiento para la designación del Contralor General se estableció cuando se aprobó la Ley de la GAO de 1980. En el marco de esta Ley, el Contralor General es nombrado por el Presidente de los Estados Unidos con la ratificación del Senado.

Al efecto, cuando se produce la vacante de Contralor General, el Congreso crea una comisión para recomendar al Presidente los candidatos al cargo. Esa comisión se compone de los siguientes miembros:⁴⁰⁸

173. El Speaker of the House de la Cámara de Representantes;
174. El Presidente *Pro Tempore* del Senado;
175. Los líderes de la mayoría y la minoría legislativas de la Cámara de Representantes y del Senado;
176. El Presidente y el líder de minoría de la Comisión sobre Seguridad y Asuntos Gubernamentales, del Senado; y,
177. El Presidente y el líder de minoría de Comité de Supervisión y Reforma del Gobierno, de la Cámara de Representantes.

⁴⁰⁷ *Vid., About GAO*, disponible en: <http://www.gao.gov/about/index.html>.

⁴⁰⁸ *Vid., How the Comptroller General Is Selected*, disponible en: <http://www.gao.gov/about/cgprocess.html>.

La aludida Comisión debe proponer al menos a tres personas al Presidente de los Estados Unidos como candidatos para ocupar el cargo de Contralor General.⁴⁰⁹ Como siguiente etapa, el Presidente elegirá a una de las persona recomendadas para ser el nuevo Contralor General. La designación deberá ser confirmada por el Senado. El Contralor es nombrado por un lapso de 15 años no renovable.⁴¹⁰

Es de referir que el proceso de designación, con intervención de la citada Comisión, fue utilizado por primera vez después de que Elmer B. Staats terminara su mandato como el quinto Contralor General de los Estados Unidos de América en marzo de 1981.

Por lo tanto, la aludida Comisión ha sido constituida dos veces: una para la elección del sexto Contralor General, Carlos A. Bowsher, en 1981, y la otra para elegir al séptimo Contralor General, David M. Walker, en 1998.

El citado proceso se utilizará para nombrar al próximo Contralor General (el octavo). Ello tras la dimisión del Sr. Walker, el 12 de marzo de 2008. En su lugar, ha sido designado como interino Gene L. Dodaro para que actúe como Contralor General hasta que el presidente de los Estados Unidos nomine y el senado confirme a un sucesor, de la lista de candidatos propuestos por el Congreso.⁴¹¹

Finalmente, es de señalar que una garantía de la autonomía organizacional de la GAO radica en que su titular sólo puede ser destituido por determinadas causales como incompetencia física permanente, comisión de delitos graves y faltas graves a la moral y malversación de fondos. En el procedimiento de remoción intervienen tanto el presidente de los Estados Unidos como el Senado.⁴¹²

⁴⁰⁹ El Presidente podrá solicitar que la Comisión recomiende otras personas.

⁴¹⁰ El Contralor General puede decidir retirarse antes de concluir su encargo, siempre que haya cumplido 70 años de edad y haya desempeñado 10 años de servicio.

⁴¹¹ El actual Contralor General de los Estados Unidos es *Gene L. Dodaro*, que asumió el cargo el 13 de marzo de 2008, sustituyendo temporalmente a *David M. Walkqe*, quien renunció al puesto. David M. Walkqe había sido designado por el presidente *William Clinton* y ratificado por el Senado el 9 de noviembre de 1998, para un periodo que finalizaba el 2013. *Vid., About GAO*, disponible en: <http://www.gao.gov/about/index.html>.

⁴¹² Es de mencionar que desde la creación de la GAO en 1921, hasta marzo del 2009, no se ha presentado ningún caso de remoción del Contralor General de los Estados Unidos. Al respecto, una cuestión a considerar es si el Contralor General puede ser destituido e inhabilitado mediante el *impeachment* (juicio político). La Constitución de los Estados Unidos de América determina, en el artículo II, Sección 4 que: El presidente, el vicepresidente y todos los funcionarios civiles de los Estados Unidos serán destituidos de sus cargos mediante procedimiento de residencia, previa acusación y convictos que fueren de

3.2.3.2 Régimen financiero de la GAO

En los Estados Unidos de América, el Presupuesto Federal del Estado es aprobado por el Congreso mediante una ley formal.⁴¹³

En ese contexto, el Contralor General de la GAO elabora el proyecto de presupuesto del organismo y lo somete a la aprobación del Congreso, quien tiene amplias facultades para modificarlo, aunque no es común que lo haga.

Los recursos asignados a la GAO se incluyen como una porción del presupuesto correspondiente al Poder Legislativo, pues ella forma parte del Congreso.

De esos recursos, llega a suceder que factores externos (acontecimientos nacionales o internacionales) puedan afectar el volumen del trabajo de la GAO y con ello la necesidad de más recursos.

Tal es el caso de una gran cantidad de solicitudes del Congreso para trabajar en una serie de áreas temáticas, como la recuperación de desastres (por ejemplo, las secuelas del huracán Katrina).⁴¹⁴

Por lo demás, del financiamiento de la GAO, el Plan Estratégico 2007–2012, muestra que debido a las grandes corrientes del desequilibrio fiscal y déficit presupuestal federal, que afecta a los Estados Unidos de América, es probable que los recursos que se asignan al Congreso padezcan una restricción. Y puesto que la GAO es parte del Poder Legislativo, es

traición, cohecho u otros delitos graves y menos graves. El texto constitucional es omiso en señalar un catálogo exhaustivo de los altos funcionarios públicos que puedan ser sujetos de las acusaciones oficiales. Sólo alude, designándolos expresamente, al Presidente y al vicepresidente de los Estados Unidos de América, para insertar después una fórmula general que engloba a todos los funcionarios civiles, sin distinción. Por ello, se discute si el *impeachment* es un instrumento para fincar responsabilidad política a los miembros de los tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) o sólo a los funcionarios del Poder Ejecutivo. La experiencia parece ir en el primer sentido. No obstante, es de considerar la escasa práctica el *impeachment*, porque sólo a cuatro funcionarios –todos ellos jueces-, desde 1787 hasta la fecha, se les ha fincado responsabilidad política. *Vid.*, LICONA VITE, Cecilia, *Juicio Político*, publicado en formato de Expediente Parlamentario 14, México, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados, LX Legislatura, 2007, p. 251.

⁴¹³ El Parlamento de los Estados Unidos de América tiene la competencia legal amplia y única de decisión y aprobación del Presupuesto, el cual abarca egresos e ingresos. Como legislador presupuestario, el Parlamento toma la decisión económica fundamental para las áreas centrales de la política nacional durante el periodo de planificación.

⁴¹⁴ *Vid.*, GAO's Strategic Plan 2007–2012, p.11. <http://www.gao.gov/htext/d071sp.html>.

razonable suponer que cualquier intento de ejercer la disciplina presupuestaria adicional incluirá a la GAO, aunque no es claro cómo, en última instancia, su presupuesto se verá afectado.⁴¹⁵

En el citado Plan se considera que en las solicitudes de presupuesto que realiza la GAO al Congreso, la agencia se tiene que preparar para posibles importantes y recurrentes limitaciones en los recursos puestos a su disposición; lo cual, a su vez, tendría un impacto en la capacidad del organismo de servir al Congreso y cumplir con sus objetivos de rendimiento.

No obstante, la GAO espera que el Congreso, reconociendo los resultados de rendimiento demostrados por ella, le siga proporcionando recursos suficientes para continuar cumpliendo su trabajo.

3.2.4 Facultades

Las facultades de la GAO no están establecidas en la Constitución de los Estados Unidos de América. Tales atribuciones se instituyeron originalmente en la Ley de Presupuesto y Contabilidad de 1921, en la que el Congreso estableció amplias potestades al organismo para investigar *todas las cuestiones relativas a la recepción, desembolso y la aplicación de los fondos públicos* y para *hacer recomendaciones que persigan una economía más fuerte y una mejor eficiencia en el gasto público*.

Además, desde la Segunda Guerra Mundial, el Congreso ha aclarado y ampliado las atribuciones de la GAO, a través de la expedición de diversas leyes, a saber:⁴¹⁶

- En la Ley de Control de la Corporación Gubernamental de 1945, que proporcionó a la GAO autoridad para auditar las operaciones financieras de las corporaciones gubernamentales.
- En la Ley de Procedimientos de Contabilidad y Presupuesto de 1950, que asignó a la GAO la responsabilidad para establecer los estándares y normas de contabilidad para el gobierno federal y la realización de auditorías de control interno y de gestión financiera.

⁴¹⁵ *Idem*, p.12.

⁴¹⁶ *Ibid*.

- En la Ley de Reorganización Legislativa de 1970, que autorizó expresamente a la GAO para dirigir programas de evaluación y análisis de una amplia gama de actividades federales.
- En la Ley Oficina General de Contabilidad de 1980, que reiteró la facultad de la GAO para obtener de las agencias gubernamentales los documentos necesarios para sus investigaciones y evaluaciones, y añadió la autoridad de la GAO para hacer cumplir sus derechos en los tribunales.
- En la Ley de los Funcionarios Públicos Titulares de Finanzas de 1990 y en la Ley de Reforma de la Administración Gubernamental de 1994, que facultó a la GAO a auditar los estados financieros anuales de las agencias gubernamentales, así como auditar anualmente las cuentas consolidadas de los Estados Unidos de América.

Muchas otras leyes básicas complementan las potestades de auditoría y evaluación de la GAO, incluido el Presupuesto del Congreso y la Ley de Control de Confiscación de 1974, que prevé para la GAO la facultad de revisar las confiscaciones reportadas y las no reportadas; la Ley del Inspector General de 1978, que provee a la GAO de normas de auditoría de los programas y actividades federales; y, la Ley de Competencia y Contratación de 1984, que proporciona a la GAO atribuciones para la revisión de las objeciones de inconformidad de las acciones de contratación federal.

A lo anterior, es de señalar que entre las facultades de la GAO se distinguen las de supervisión, contraloría y previsión, abarcando el conjunto de programas federales;⁴¹⁷ sin embargo, el organismo carece de facultades directas de sanción (sólo puede dirigirse a la autoridad competente para que adopte las medidas necesarias y exija las correspondientes responsabilidades).

⁴¹⁷ En el año 2005, la GAO formó una nueva unidad-Forenses y Auditorías Especiales, la cual fue diseñada para proporcionar al Congreso servicios de alta calidad forense en materia de auditorías e investigaciones de fraude, despilfarro y abuso, así como evaluaciones de vulnerabilidades de seguridad y otros servicios de investigación. Esa unidad da seguimiento a los compromisos y las recomendaciones de la GAO. Ella se compone de investigadores y personal del ex *Office of Special Investigations*, así como de auditores de la gestión financiera que tienen experiencia con auditorías forenses y personal en general. En esa unidad funciona un sistema en línea diseñado para facilitar la notificación de las denuncias de fraude, despilfarro, abuso o la mala gestión de los fondos federales. *Vid.*, GAO's Strategic Plan 2007–2012, p. 23. <http://www.gao.gov/htext/d071sp.html>.

Además, es de advertir que la GAO se encarga de determinar si los fondos federales están siendo gastados eficientemente (que no se hayan despilfarrado) y efectivamente (que en realidad se hayan gastado); realiza la investigación de actividades ilegales e inapropiadas; reporta al Congreso que tan bien los programas y políticas están logrando sus objetivos; analiza las políticas y lineamientos para la consideración del Congreso; emite decisiones legales y dictámenes, tales como recomendaciones e informes sobre la entidad fiscalizada; y, aconseja al Congreso y a los jefes de las agencias ejecutivas sobre maneras de hacer un gobierno más eficiente, eficaz, ético, equitativo y responsable.⁴¹⁸

El trabajo de la GAO lleva a que las operaciones del gobierno mejoren, generando ahorros millonarios.⁴¹⁹ Por eso, cuando lo juzga apropiado, hace recomendaciones destinadas a mejorar la rendición de cuentas; optimizar las operaciones y servicios de las agencias gubernamentales; contribuir a aumentar la eficacia del gasto federal; y, mejorar la confianza de los contribuyentes en su gobierno.

Finalmente, es de destacar las facultades de la GAO para realizar la publicación de miles de informes y otros documentos al año, así como por muchos otros servicios relacionados con su función de fiscalización.⁴²⁰

⁴¹⁸ Para lograr su objetivo estratégico de gestión interna, la GAO realiza encuestas, por ejemplo a los miembros del Congreso para obtener información sobre los productos, procesos y servicios de organismo. A la par, realiza estudios y evaluaciones para determinar la manera en que puede mejorar sus servicios. Esos estudios y las evaluaciones han incluido un análisis de los procesos administrativos de la GAO y las formas de determinar la satisfacción del Congreso y de la ciudadanía en general. Otra forma que emplea, para asegurar que está logrando sus objetivos, es examinar el impacto de su labor pasada y utilizar esa información para dar forma a su labor futura. La GAO evalúa las medidas adoptadas por los federales organismos y el Congreso en respuesta a las acciones por ella recomendadas. Los resultados de esas evaluaciones se presentan en términos de los beneficios financieros y beneficios no financieros que reflejen el valor del trabajo de la GAO. Además, la GAO supervisa activamente la situación de sus conclusiones y recomendaciones, que aún no se hayan cumplido, y las da a conocer en su informe anual al Congreso y al público.

⁴¹⁹ En sus tareas, la GAO tiene acceso a diversos tipos de información, pero no puede entrar a los registros u otros materiales en poder de instituciones multinacionales con las que los Estados Unidos trabaja.

Por cuestiones de seguridad nacional, la GAO puede verse obstaculizada en su acceso a la información.

⁴²⁰ La GAO hace recomendaciones para mejorar la práctica y operaciones de los organismos gubernamentales, que contribuyen no sólo a aumentar la eficacia y la rendición de cuentas por parte del Estado federal, sino también a la mejora de credibilidad de los contribuyentes en su gobierno federal. La GAO, igualmente, examina las tendencias nacionales e internacionales y los desafíos que se generan a fin de prever sus consecuencias en las políticas públicas. *Vid.*, GAO's Strategic Plan 2007–2012, p. 13. <http://www.gao.gov/htext/d071sp.html>.

3.2.5 Relación con el Parlamento

La GAO pertenece al Poder Legislativo. Por eso tiene como misión la de servir al Congreso en el cumplimiento de responsabilidades constitucionales y ayudar a mejorar su desempeño y garantizar la rendición de cuentas del gobierno federal en beneficio del pueblo americano.

La mayoría de sus investigaciones y auditorías las realiza a petición del Congreso. Éste determina, en cada caso concreto, a cuál de las revisiones por él solicitadas se le debe dar prioridad.⁴²¹

Por consiguiente, la GAO tiene una estrecha vinculación con el Congreso. Lo ayuda a controlar que el Poder Ejecutivo cumpla cabalmente con la rendición de cuentas.⁴²²

En ese cometido, los resultados de la GAO son incomparables con cualquier otro organismo de fiscalización en el mundo. Y es que ella busca siempre perfeccionar su desempeño para fortalecer al Congreso, tanto a nivel nacional como internacional.

La GAO lleva a cabo sus compromisos específicos sobre la base de las solicitudes de los congresistas y los mandatos de la legislación. De ahí que dedique la mayor parte de sus esfuerzos al trabajo solicitado por el Congreso.

Tradicionalmente, ese trabajo ha sido relacionado con los programas gubernamentales y las operaciones que la propia GAO ha identificado como de alto riesgo, de fraude y de abuso o mala gestión.

Empero, varios de los nuevos desafíos del organismo, que son del amplio interés del Congreso, aluden a temas como: el costo de la lucha contra el terrorismo, la situación de los esfuerzos de reconstrucción en el caso de Iraq y la amenaza de pandemias, como la de la influenza.⁴²³

⁴²¹ La intervención del Congreso en el trabajo de la GAO es de tal magnitud que la gran mayoría de las auditorías, inspecciones y evaluaciones que realiza son el resultado de las peticiones que le formulan los líderes o las comisiones parlamentarias.

⁴²² La GAO no responde directamente a una comisión legislativa en específico. La GAO está obligada a responder y asesorar a cualquier comisión legislativa y en especial a las autoridades del Congreso, como el presidente de la Cámara de Representantes o el presidente del Senado. *Vid.*, RÍOS CÁZARES, Alejandra, *Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno de Estados Unidos de América*, *Op. Cit.*, p. 130.

⁴²³ *Vid.*, *GAO's Strategic Plan 2007–2012*, p. 18. <http://www.gao.gov/htext/d071sp.html>.

Finalmente, es de mencionar que la GAO también coordina su trabajo con organismos asociados en la rama legislativa y en las oficinas del inspector general en el Poder Ejecutivo.⁴²⁴

3.2.6 Competencia fiscalizadora

Toda vez que la Constitución de los Estados Unidos de América no hace mención de la GAO, la competencia fiscalizadora del organismo no se encuentra plasmada en el Código Supremo, ni en sus rasgos fundamentales ni de otra manera. Por tanto, normas secundarias son la base de esa competencia.⁴²⁵

Esas normas proporcionan a la GAO una competencia muy amplia, por ejemplo, para examinar el uso de los fondos públicos; evaluar los programas y actividades federales; proveer análisis, alternativas y otros apoyos para ayudar al Congreso en la realización de decisiones de política pública, financiamiento y vigilancia más efectiva; y, para trabajar continuamente para mejorar la economía, la eficiencia y efectividad del gobierno federal, por conducto de una variedad de actividades relacionadas con la vigilancia, el control interno y la previsión.

En ejercicio de su competencia, la GAO realiza, entre otras, auditorías financieras, programa de revisiones y evaluaciones de análisis de políticas, opiniones legales e investigaciones.

Es de resaltar que la competencia fiscalizadora de la GAO está diseñada para asegurar, en términos constitucionales, la rendición de cuentas de la rama ejecutiva ante la rama legislativa y la sociedad.⁴²⁶ Ello incluye:⁴²⁷

⁴²⁴ La GAO guarda estrecha relación con distintas áreas del Poder Ejecutivo, en particular con la Oficina del Inspector General, para cumplir con la auditoría anual de los estados financieros del gobierno y minimizar duplicidad de actividades, así como identificar asuntos específicos en los que la colaboración es benéfica para ambas instituciones. *Vid.*, RÍOS CÁZARES, Alejandra, *Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno de Estados Unidos de América*, *Op. Cit.*, p. 130.

⁴²⁵ Es de reiterar que la Constitución de los Estados Unidos de América, en el tema de la fiscalización, simplemente dispone que: *No se podrá retirar cantidad alguna del Tesoro sino a virtud de asignaciones hechas por ley; además, periódicamente se publicará una declaración y recuento completo de los ingresos y egresos públicos.*

⁴²⁶ *Vid.* Oficina de Fiscalización Superior del Gobierno de los Estados Unidos (GAO) *Sirviendo al Congreso y a la Nación. Plan Estratégico 2004-2009*, *Op. Cit.*, p. 5.

⁴²⁷ *Vid.* , GAO's Strategic Plan 2007–2012, p. 18. <http://www.gao.gov/htext/d071sp.html>.

- ❖ Evaluaciones de los programas federales, las políticas, operaciones y resultados;
- ❖ Supervisión del gobierno, a través de operaciones financieras y de otro tipo auditorías de gestión, a fin de determinar si los fondos públicos se gastan eficiente, eficazmente, así como de conformidad con las leyes aplicables;
- ❖ Investigaciones para determinar si están ocurriendo actividades ilegales o impropias;
- ❖ Análisis del financiamiento de las actividades gubernamentales;
- ❖ Compromisos constructivos, en los cuales la GAO trabaja activamente con las agencias gubernamentales para ayudarlas a orientar sus esfuerzos hacia resultados positivos;
- ❖ Emisión de dictámenes a fin de determinar si las agencias gubernamentales están cumpliendo las leyes, regulaciones y reglamentos aplicables;
- ❖ Análisis de las políticas para determinar las acciones necesarias y las implicaciones de las acciones propuestas, y
- ❖ Brindar asistencia adicional al Congreso en apoyo de su supervisión, de sus tareas legislativas y, en general, de sus restantes responsabilidades constitucionales.

En ese contexto, la GAO tiene competencia de control de todo el sector público federal, estando sujetos a fiscalización todos los departamentos de Estado, así como todos los organismos y las empresas económicas con participación del Estado, y, en general, todo ente que maneje dineros federales.⁴²⁸

A lo anterior, es de añadir que en los Estados Unidos de América, el Congreso expidió, en 1994, el Decreto sobre la Administración del Gobierno que dispone que el Poder Ejecutivo (a través del Secretario del Tesoro y el Director de la Oficina de Presupuesto y Administración de la Presidencia) debe presentar al Congreso un Informe Financiero anual de las cuentas del gobierno, en el que dé noticia de los estados financieros de oficinas a su cargo, previa auditoría de los inspectores generales. Al respecto, la GAO tiene competencia para revisar las declaraciones de los estados financieros de las oficinas que se incluyen en ese Informe Financiero y emitir opiniones.⁴²⁹

⁴²⁸ La GAO controla las asignaciones de recursos, las operaciones estatales, los ingresos fiscales, los contratos públicos y las obras públicas.

3.2.7 Informes

La GAO proporciona información imparcial y equilibrada para apoyar al Congreso en el desempeño de sus responsabilidades constitucionales.⁴³⁰ En ese contexto, presenta reportes e informes especiales y un informe anual que se remite a las comisiones investigadoras del Congreso. Asimismo, entrega un informe a los Comités de Jurisdicción de ambas Cámaras, sobre las reglas más importantes propuestas por las mismas agencias federales para mejorar su gestión.⁴³¹ También, emite un informe bienal, el más reciente actualizado a enero de 2007, donde proporciona datos acerca de la situación de las principales operaciones de alto riesgo del gobierno, consideradas así porque son la más vulnerables al despilfarro, el fraude, al abuso y a la mala gestión.⁴³² Igualmente, en febrero de 2005, la GAO publicó un informe sobre retos del siglo XXI, en el que

⁴²⁹ Las declaraciones son resúmenes de la información financiera ya auditada por los inspectores generales, el Departamento del Tesoro y la Oficina de Presupuesto y Administración de la Presidencia. Respecto de esas declaraciones, la GAO puede emitir cuatro tipos de opiniones:

175. Opinión no cualificada, en la que se indica que la información de las declaraciones se presenta de manera aceptable conforme a los principios de contabilidad determinados por el gobierno;
176. Opinión cualificada, en la que se refiere que hay desviación de los principios de contabilidad, pero que no afectan la precisión de las declaraciones tomadas en su conjunto;
177. Opinión adversa, en la que se señalan fallas que comprometen la precisión de las declaraciones en su conjunto; y
178. Renuncia de responsabilidad, en que la GAO expresa que se encuentra incapacitada para emitir una opinión cualificada, no cualificada o adversa debido a problemas de información.

Vid., RÍOS CÁZARES, Alejandra, *Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno de Estados Unidos de América*, *Op. Cit.*, p. 137.

⁴³⁰ La mayor parte de la información se consolida y se reporta en respuesta a solicitudes específicas de trabajo del Congreso.

⁴³¹ *Vid.*, *Fiscalización Superior Comparada. Una aproximación al estudio de los modelos de fiscalización en el mundo*, *Op. Cit.*, p.76.

⁴³² En este informe, la GAO ha hecho cientos de recomendaciones para mejorar esas operaciones de alto riesgo del gobierno, y ha elaborado un plan para continuar la labor que llevará a nuevas mejoras. Ese informe ha ayudado a la GAO a identificar áreas en las que los esfuerzos son necesarios para mantener la atención en importantes cuestiones de política y gestión que enfrenta la nación norteamericana. *Vid.*, *GAO's Strategic Plan 2007–2012*, p. 20. <http://www.gao.gov/htext/d071sp.html>.

pone de relieve cuestiones actuales y nuevas que enfrenta la nación norteamericana.⁴³³

Por lo general, la GAO publica cada año entre 1200 o 1300 productos, tanto en formato electrónico como en formato impreso. Además, anualmente, publica de 250 a 350 opiniones emitidas por el organismo.⁴³⁴

Los productos de la GAO incluyen:⁴³⁵

- ❖ Reportes (Blue Books) de las peticiones legislativas, que se publican sólo cuando se trata de temas no clasificados o cuando la publicación de dicha información no afecta a investigaciones en curso.
- ❖ Carta de informes y otros escritos de correspondencia;
- ❖ Testimonios y declaraciones emitidos en forma oral por uno o varios de los altos ejecutivos de la GAO en una audiencia, que se ofrecen para su inclusión en el registro del Congreso;
- ❖ Informes orales, que suelen entregarse directamente al Congreso por los miembros del personal de la GAO, y
- ❖ Decisiones y opiniones sobre el alcance y el ejercicio de las facultades de los funcionarios federales.

Además, la GAO produce publicaciones especiales sobre temas específicos de interés general para todos los estadounidenses.⁴³⁶

En conjunto, los productos de la GAO, casi siempre, contienen las conclusiones y las recomendaciones emitidas que permiten a ese

⁴³³ Por ejemplo, el informe evidencia el creciente del desequilibrio fiscal que se explica principalmente por el envejecimiento de la población y el aumento de los gastos de salud. En el informe se concluye que, a largo plazo, el déficit pondrá a prueba la capacidad de las generaciones actuales y futuras para pagar los compromisos federales. *Vid., GAO's Strategic Plan 2007–2012*, p. 20. <http://www.gao.gov/htext/d071sp.html>.

⁴³⁴ Es de señalar que el personal de la GAO se encarga de utilizar normas muy rigurosas en la recolección y análisis de la información. La más de las veces, esta información está documentada en un producto que se pone a disposición del público. *Vid., GAO's Strategic Plan 2007–2012*, p. 19. <http://www.gao.gov/htext/d071sp.html>.

⁴³⁵ *Ibid.*

⁴³⁶ Un ejemplo de publicaciones especiales es la que realizó la GAO de: *Los Principios de la Ley Federal de Créditos (Principles of Federal Appropriations Law)*, documento que ha sido de interés para el gobierno y para los ciudadanos. *Vid., GAO's Strategic Plan 2007–2012*, p. 20. <http://www.gao.gov/htext/d071sp.html>.

organismo alcanzar sus objetivos estratégicos externos y contribuir no sólo al incremento de la rendición de cuentas en el proceso del gasto público, sino a la mejora en la credibilidad de los contribuyentes en el gobierno federal estadounidense.

3.28 Métodos de control, personal de control e intercambio internacional de experiencias

3.2.8.1 Métodos de control

La GAO elabora su programa de trabajo de acuerdo con las necesidades del Congreso.⁴³⁷

De ese modo, el Contralor General define y aprueba el plan rector de la institución, anual y plurianual mediante reglas disponibles al público en general, pero sobre todo, atendiendo a las prioridades que le marca el Congreso.

El Plan plurianual se prevé para un periodo de seis años, pero se actualiza regularmente.

Por ejemplo, el anterior Plan 2004-2009, fue sustituido por el actual, que es el Plan Estratégico 2007-2012, el cual fue publicado el 2 de abril de 2007.

En la actualización del Plan plurianual vigente, el Contralor General de la GAO consideró que desde el reajuste del anterior Plan Estratégico 2004-2009 muchos problemas seguían y otros habían surgido; por ejemplo, la guerra contra el terrorismo; la participación de los Estados Unidos de América en *Iraq* y el consiguiente esfuerzo de reconstrucción (que aún se está desarrollando). Asimismo, estimó que los huracanes Katrina y Rita y las predicciones de una pandemia de gripe, plantearon para la nación norteamericana la toma de conciencia de las amenazas no militares a la seguridad nacional.⁴³⁸

Para asegurarse que el Plan Estratégico 2007-2012 refleja la evolución de las necesidades nacionales y del Congreso, el Contralor General de la GAO, solicitó que en su elaboración participaran los miembros del Congreso y su personal -por ejemplo, de la Oficina de

⁴³⁷ La mayor parte del trabajo de la GAO (un 90%, aproximadamente) se realiza para atender peticiones de los miembros del Congreso.

⁴³⁸ *Vid.*, *GAO's Strategic Plan 2007–2012*, p. 12. <http://www.gao.gov/htext/d071sp.html>.

Presupuesto del Congreso (*the Congressional Budget Office*) y del Servicio de Investigación del Congreso (*Congressional Research Service*)- y los inspectores generales de los gobiernos estatales y locales, así como organizaciones gubernamentales de auditoría y otras organizaciones de fiscalización y rendición de cuentas.

En el *Strategic Plan 2007–2012*, la GAO utiliza cuatro objetivos estratégicos:⁴³⁹

- ❖ Objetivo estratégico 1: Proporcionar información oportuna y servicios de calidad al Congreso y el Gobierno Federal para hacer frente a desafíos actuales y emergentes para el bienestar y la seguridad financiera del pueblo estadounidense;
- ❖ Objetivo Estratégico 2: Proporcionar información oportuna y servicios de calidad para el Congreso y el Gobierno Federal para responder a la evolución de las amenazas a la seguridad y a los retos de la interdependencia global;
- ❖ Objetivo estratégico 3: Ayudar a transformar el Gobierno con base en un amplio escrutinio de los programas federales; y,
- ❖ Objetivo estratégico 4: Maximizar el valor de la GAO para ser un modelo de agencia federal y un modelo de organización mundial de servicios profesionales.

Las facultades externas de la GAO están fundamentalmente alineadas en dirección a los tres primeros objetivos, que abarcan temas tanto nacionales como internacionales, que afectan a la vida de todos los americanos e influyen en la medida en que el gobierno federal sirve a los intereses actuales y futuros de la nación norteamericana.⁴⁴⁰ El cuarto objetivo es interno y está dirigido a maximizar la productividad de la GAO, a través de esfuerzos tales como la inversión de manera constante en la información tecnología; conseguir la evolución del equipo humano, y aprovechar los conocimientos y experiencias adquiridas por el organismo.⁴⁴¹

⁴³⁹ *Ídem.*, p. 14.

⁴⁴⁰ El logro de los primeros tres objetivos estratégicos descansa, esencialmente, en el rigor profesional de la evidencia, sustentada en los hechos, sin sesgos ideológicos de la GAO. *Ídem.*, p. 15.

⁴⁴¹ La GAO combina los citados objetivos estratégicos con estrategias específicas relacionadas con metas de desempeño, cada una de las cuales presenta un conjunto de esfuerzos relevantes que se vinculan con las tareas cotidianas del organismo y que se

Finalmente, es de mencionar que para la elaboración del plan estratégico de los próximos años (2007-2012), la GAO ha tenido en cuenta siete temas que abarcan las principales tendencias que pueden mejorar a la sociedad norteamericana y el lugar que ocupa los Estados Unidos en el mundo, así como el papel de gobierno federal en las próximas décadas, a saber: garantizar la seguridad de la nación, garantizar la sustentabilidad; garantizar el crecimiento económico y competitividad; reconocer la interdependencia global; e) adaptar los cambios sociales resultantes de cambios demográficos; f) mantener la calidad de vida; y, conducir la ciencia y tecnología.⁴⁴²

3.2.8.2 Personal de control

Los principales valores de la GAO son la responsabilidad, la integridad, y la confiabilidad.⁴⁴³ Con fundamento en esos valores, la GAO funciona bajo estrictos estándares profesionales de la revisión y de fiscalización. Todos los hechos y análisis en su trabajo se comprueban a fondo para saber si hay exactitud.⁴⁴⁴ Empero, todo eso lo consigue la GAO con apoyo en su mano de obra, que está integrada por empleados de carrera, contratados con base en sus conocimientos, capacidades y habilidades.

Ese personal -que es diverso- incluye especialistas en economía, científicos sociales, expertos contables, analistas del orden público, abogados y peritos en informática, así como otros especialistas, por ejemplo en los campos de la política exterior, la salud, la ingeniería y las ciencias físicas.⁴⁴⁵

describen detalladamente en el *Strategic Plan 2007–2012*, en el cual, por cierto, indica lo correspondiente para cubrir áreas de trabajo de la GAO para el presente año (2009). Sin duda, el nivel de rendimiento de la GAO le permitirá lograr sus objetivos estratégicos.

⁴⁴² Esos temas residen en asegurar el bienestar de la nación norteamericana y sostener su capacidad en cuanto a los recursos nacionales y el medio ambiente; tener en cuenta el gran, y cada vez más a largo plazo, desequilibrio fiscal; mantener el crecimiento económico y la competitividad; reconocer la interdependencia mundial relacionada con las personas, información, bienes y capital; adaptar los cambios sociales resultantes de cambios demográficos, entre otros; sostener la calidad de vida de los ciudadanos norteamericanos; y gestionar los avances en ciencia y tecnología. *Vid.*, *GAO's Strategic Plan 2007–2012*, p. 27. <http://www.gao.gov/htext/d071sp.html>.

⁴⁴³ Esos valores se reflejan en todo el trabajo que hace la GAO.

⁴⁴⁴ *Vid.*, *About GAO*. <http://www.gao.gov/about/index.html>.

⁴⁴⁵ La GAO, a lo largo de los años, ha mantenido una plantilla de profesionales altamente capacitados, con grados en muchas disciplinas académicas. *Vid.*, *GAO's Strategic Plan 2007–*

La GAO, sobre el terreno de su estructura, ha sido capaz de atraer y retener el mejor talento en todo el país.

Precisamente, la independencia de la GAO como agencia está salvaguardada más a fondo por el hecho de que su planta laboral está formada por expertos.

De ese personal, alrededor de tres cuartas partes, de los aproximadamente 3.200 empleados, trabajan en la sede en Washington, DC.

El resto están desplegados en las 11 oficinas locales que tiene la GAO distribuidas en el país en las siguientes ciudades: *Boston, MA; Norfolk, VA; Dayton, OH; Chicago, IL; Atlanta, GA; Huntsville, AL; Dallas, TX; Denver, CO; Los Angeles, CA; San Francisco, CA; y, Seattle, WA.*⁴⁴⁶

A lo anterior, es de añadir que para el ejercicio de sus tareas, la GAO cuenta con manuales de control como medio de trabajo para sus funcionarios. Tal es el caso del Manual de Auditoría Financiera (*Financial Audit Manual*) publicado en julio de 2001, el cual muestra una metodología para realizar las revisiones de cuentas de declaración financiera de entidades federales conforme a normas profesionales.⁴⁴⁷

3.2.8.3 Intercambio internacional de experiencias

La GAO, en el cumplimiento de las funciones, se ha visto favorecida eficazmente mediante el intercambio internacional de ideas y experiencias dentro de la INTOSAI y de otras organizaciones domésticas externas.

Por ejemplo, en la INTOSAI la GAO es líder de un Grupo Mundial de Trabajo, a través del cual los jefes de instituciones homólogas de 15 países se reúnen anualmente para debatir mutuos problemas, compartir experiencias e identificar oportunidades para colaboración.⁴⁴⁸

Asimismo, participa junto con otras diez entidades superiores de fiscalización, en el desarrollo de un plan estratégico a cinco años que transforme el funcionamiento de la INTOSAI. A la par, la GAO es miembro

2012, p. 26. <http://www.gao.gov/htext/d071sp.html>.

⁴⁴⁶ El personal de esas oficinas está en línea con las tareas de investigación, auditoría, y los equipos de evaluación y realizan un trabajo en conjunto con el personal de la sede, en apoyo de los objetivos estratégicos externos de la GAO. *Vid., Our Location.* <http://www.gao.gov/about/location/>.

⁴⁴⁷ *Vid., GAO/PCIE Financial Audit Manual.* <http://www.gao.gov/special.pubs/gaopcie/>.

⁴⁴⁸ *Vid., GAO's Strategic Plan 2007–2012,* p. 27. <http://www.gao.gov/htext/d071sp.html>.

activo de los estándares de revisión de la INTOSAI y de preparar a los funcionarios de esa organización internacional.⁴⁴⁹

En el campo de relaciones multilaterales, en enero de 2000, la GAO propuso la formación de un Grupo Global de Trabajo (GWG, por sus siglas en inglés), constituido por entidades de fiscalización superior de países con reconocido liderazgo mundial y regional: Alemania, Australia, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos de América, Francia, India, Irlanda, Italia, Japón, México, Nueva Zelanda, Noruega, Países Bajos, Reino Unido, Túnez, Sudáfrica y Suecia. Los trabajos del citado Grupo Global de Trabajo complementan los de la INTOSAI. Los esfuerzos del Grupo se orientan a que las entidades de fiscalización superior estén en posibilidad de responder a los temas emergentes. Una de sus más significativas aportaciones de ese Grupo Global de Trabajo son las revisiones entre pares, que residen en que un conjunto de entidades de fiscalización superior revisen las prácticas observadas por la entidad bajo examen y emitan un dictamen sobre la calidad de sus funciones.⁴⁵⁰

Finalmente, es de mencionar que la GAO, en colaboración con el Banco Interamericano de Desarrollo, ha desplegado un programa de entrenamiento para funcionarios de varios órganos de fiscalización a nivel mundial para enseñarles los métodos y manejos que emplea esa agencia.⁴⁵¹

3.2.9 Control a la GAO

El control de las actividades de la GAO está a cargo de la Oficina del Contralor General y del Congreso.

El Contralor General evalúa la administración del organismo, incluida una valoración de las principales mediciones de la producción.

⁴⁴⁹ *Vid.*, Fiscalización Superior Comparada. Una aproximación al estudio de los modelos de fiscalización en el mundo, *Op. Cit.*, p. 82.

⁴⁵⁰ En el marco de las funciones del citado Grupo Global de Trabajo, en 2003 se realizó una revisión a las prácticas de auditoría al desempeño seguidas por la Oficina del Auditor General de Canadá. En 2004 fue sujeta de revisión la propia GAO. En 2008, la Auditoría Superior de la Federación de México se sometió a revisión. *Vid.*, MANJARREZ RIVERA, Jorge, La Auditoría Superior de la Federación y la rendición de cuentas en México, obra monográfica en la compilación denominada: *La Auditoría Superior de México en el horizonte internacional de la fiscalización superior*, coordinada por Figueroa Neri, Aimée, México, Auditoría Superior de la Federación, diciembre 2007, p. 33.

⁴⁵¹ *Vid.*, Fiscalización Superior Comparada. Una aproximación al estudio de los modelos de fiscalización en el mundo, *Op. Cit.*, p. 83.

Asimismo, revisa si las operaciones de la GAO son útiles para asegurar que sus productos y servicios son eficientes y económicos.⁴⁵²

En específico, para evaluar el progreso de la GAO, en el logro de sus objetivos estratégicos, el Contralor General usa una variedad de medidas cuantitativas anuales, con objetivos de rendimiento. Luego publica los resultados y la rendición de cuentas anual de los informes que describen los progresos del organismo en el logro de sus medidas de la ejecución.⁴⁵³

Por su parte, el escrutinio de la GAO por el Parlamento se realiza, generalmente, sobre la base de los deberes del Contralor General consistentes en lo siguiente:⁴⁵⁴

1. Al inicio de cada período de sesiones, debe entregar al Parlamento un informe sobre las actividades realizadas el año anterior (reporte de desempeño y rendición de cuentas), con datos precisos de las acciones de la agencia; el personal de apoyo que asignó a comisiones legislativas; los costos de actividades de investigación y análisis de cada unidad administrativa, durante los tres años anteriores al año fiscal en el que el informe es presentado; y propuestas de legislación para hacer más eficiente el trabajo de la GAO.

2. Preparar una lista de los reportes publicados por la GAO en el mes previo y cada año una relación de los publicados en dicho período, y

3. Enviar a los presidentes y líderes de minoría de las comisiones de Asuntos de Gobierno del Senado y de Reforma de Gobierno de la Cámara de Representantes, copia de las solicitudes de trabajo o investigación aceptadas. Cualquiera de estas comisiones puede pedir

⁴⁵² *Vid.*, *GAO's Strategic Plan 2007–2012*, p. 21. <http://www.gao.gov/htext/d071sp.html>.

⁴⁵³ Esas publicaciones están disponibles en el sitio Web, [hipervínculo, <http://www.gao.gov/sp.html>].

Es de mencionar que la GAO sigue perfeccionando sus medidas para la evaluación de su rendimiento basado en cuatro perspectivas principales: resultados, los destinatarios de sus servicios, su personal y sus operaciones internas. *Vid.*, *GAO's Strategic Plan 2007–2012*, pp. 16 y 17, <http://www.gao.gov/htext/d071sp.html>.

⁴⁵⁴ El citado informe incluye indicadores cuantitativos de “beneficios financieros” y “no financieros” de la labor de la GAO, recomendaciones ejecutadas y número de testimonios y tiempo de respuesta a peticiones legislativas. En el documento, la GAO establece metas a cumplir en el período siguiente. Copia de ese informe se envía a la Comisión de Asuntos de Gobierno del Senado y a la Comisión de Reforma de Gobierno de la Cámara de Representantes. *Vid.*, RÍOS CÁZARES, Alejandra, *Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno de Estados Unidos de América, Op. Cit.*, p. 142.

copia de los borradores de reportes enviados para comentario a las agencias en investigación cuando el trabajo fue por iniciativa del Contralor.

Finalmente, puede decirse que el control sobre la GAO se lleva a cabo también a través de los informes, reportes y demás documentos que pública, pues por ese medio ciudadanos en general pueden cuestionar y calificar lo idóneo o no del trabajo del organismo.

CONCLUSIONES

8. Una medida fundamental en el control del gasto público es la que ejercen las entidades fiscalizadoras superiores de los diferentes países del mundo.

9. Actualmente, 189 entidades de fiscalización superior del mundo –entre ellas la nuestra- se encuentran agrupadas en la INTOSAI, Organización que, en 1977, aprobó la Declaración de Lima sobre las *Líneas Básicas de la Fiscalización*.

10. Las entidades de fiscalización superior de Alemania, Francia, Argentina y los Estados Unidos de América, materia de estudio, están agrupadas a la INTOSAI.

De esos países, Alemania y Francia tienen entidades del modelo de tribunales de cuentas, en tanto que Argentina y los Estados Unidos de América corresponden al prototipo de auditorías o contralorías.

11. En Alemania, la Ley Fundamental prevé la existencia del Tribunal Federal de Cuentas como organismo supremo del control externo, que examina la gestión financiera de la Federación y fiscaliza un volumen de ingresos y gastos. La fiscalización que lleva a cabo no se limita a lo ex post. El control que realiza abarca la legalidad y regularidad de las operaciones, la rentabilidad, la utilidad, la economicidad y la eficiencia de las operaciones estatales. En su tarea, no tiene atribuciones disciplinarias.

Tribunal tiene plena independencia en relación con los poderes Ejecutivo, Legislativo e incluso respecto del Poder Judicial, estando únicamente sometido a la ley. Ninguna institución puede ordenarle la realización de auditorías; él decide el calendario, la forma y el enfoque de las auditorías a realizar. Y tiene plena autonomía presupuestal. Sus relaciones con el Parlamento y el Gobierno se dan mediante informes anuales, acerca de los resultados de la revisión de las cuentas que realiza. También mantiene una red de contactos con otros tribunales de cuentas nacionales y con entidades fiscalizadoras de organismos inter y supranacionales.

Dicho Tribunal no está sujeto a una revisión permanente o periódica por parte de un órgano de control externo que lo fiscalice. Sólo está sometido al control interno que realiza su propio Departamento de Revisión Interna.

12. En Francia, la Constitución establece la presencia del Tribunal de Cuentas para ayudar al Parlamento en el control de la acción del Gobierno; asistir al Parlamento y al Gobierno en el control de la ejecución de las leyes de Presupuestos y de la aplicación de las leyes de financiación de la

seguridad social; asistir al Parlamento en la evaluación de las políticas públicas, y contribuir a la información de los ciudadanos.

Tal Tribunal realiza un control externo que puede ser posterior (*ex post*) y también previo (*ex ante*). El control se extiende a la calidad y a la regularidad de la gestión, la eficiencia y la eficacia de las acciones desarrolladas con respecto a los objetivos establecidos por los poderes públicos. Ese Tribunal lleva a cabo sus cometidos con total independencia respecto del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo. Elabora libremente su programa de comprobaciones, sin perjuicio de las tareas solicitadas por el Parlamento.

En sus relaciones con otros organismos, el Tribunal francés mantiene vinculación de coordinación con el Parlamento y el Gobierno. También se relaciona con otras entidades fiscalizadoras superiores del mundo.

Dicho Tribunal no está sujeto a una revisión, permanente o periódica, por parte de algún órgano de control externo.

13. En Argentina, la Constitución establece como potestad del Poder Legislativo la del control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos.

La propia Carta Fundamental prevé la figura de la Auditoría General de la Nación, como organismo ubicado dentro del ámbito del Congreso y subordinado a éste.

Dicha Auditoría asiste técnicamente al Congreso; el control que lleva a cabo es posterior. Ella está dotada de autonomía funcional y de cierta independencia financiera. Su competencia desemboca en poder realizar una auditoría integral, con equipos multidisciplinarios, que permite emitir recomendaciones y opinar sobre la eficacia, eficiencia, economía, impactos y resultados de las instituciones auditadas. Empero, no tiene capacidad para actuar como querellante en los procesos iniciados a consecuencia de las denuncias que ella formula.

Tal Auditoría traza su programa de acción anual, pero debe proponerlo al Congreso de la Nación, que será quien fije el alcance de ese plan. Sus actividades están sujetas a la supervisión del Congreso.

En los Estados Unidos de América, la Constitución asigna al Congreso la facultad para controlar, mediante ley, lo correspondiente al gasto público federal. Para apoyar al Congreso en el cumplimiento de esas responsabilidades constitucionales, existe la GAO, creada mediante una ley secundaria. La GAO está sujeta a la vigilancia del Congreso.

La GAO es un organismo independiente de la rama ejecutiva, subordinada al Congreso, con autonomía para determinar su organización interna y reglamentar lo concerniente a la selección, reclutamiento y matrícula de su personal. El control que lleva a cabo es posterior, previo y concomitante, con amplias facultades de evaluación de programas y para la verificación de la legalidad, así como respecto de la investigación de áreas de alto riesgo en operaciones del Gobierno. Pero carece de facultades directas de sanción, en caso de encontrar irregularidades.

El Contralor General de la GAO define y aprueba el plan rector de la institución, anual y plurianual. Para ello atiende a las prioridades que le marca el Congreso.

14. En la comparación de las entidades de fiscalización superior de Alemania, Francia, Argentina y los Estados Unidos de América se nota que la situación legal y las circunstancias y necesidades de cada país determinan las características de su entidad fiscalizadora. Por ejemplo:

1. En Alemania, Francia y Argentina las principales atribuciones de la entidad de fiscalización superior constan en su Código Supremo. Por el contrario, en los Estados Unidos de América no, pues la GAO ni siquiera está mencionada en la Constitución.

2. En Alemania, Francia y los Estados Unidos de América, la entidad de fiscalización superior tiene facultades de revisión ex post y de control previo. En cambio, en Argentina la Auditoría General sólo puede realizar una fiscalización posterior.

3. En Alemania, la independencia de la entidad de fiscalización es plena, a tal grado que ninguna institución puede ordenarle la realización de auditorías. En cambio, en Francia, aunque se habla de autonomía total del Tribunal de Cuentas, el Poder Legislativo puede solicitarle la realización de auditorías. Por su parte, en Argentina, la Auditoría General de la Nación tiene un grado alto de subordinación al Congreso. A su vez, en los Estados Unidos de América, la GAO es un organismo subordinado al Congreso, y casi el 90% de su trabajo responde a peticiones del Congreso.

4. En Alemania, Francia y Argentina, las entidades de fiscalización están regidas por un órgano colegiado. Ello a diferencia de los Estados Unidos de América, donde la cabeza de la GAO es unipersonal.

5. En Alemania y Francia, los Tribunales de Cuentas no está sujetos a una supervisión, permanente ni periódica, por parte de un órgano de control externo; si acaso están sometidos a su propio control interno. En

cambio, en el caso de Argentina y de los Estados Unidos de América, la entidad fiscalizadora está sujeta a la vigilancia del Parlamento, independientemente del control interno que lleve a cabo el propio organismo.

BIBLIOGRAFÍA

- ARAGÓN, Manuel, *Constitución, democracia y control*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003 (5ª. Reimpresión).
- BUBLIZ, Jörg, *Copmpetencias y financiamientos de los tres niveles de gobierno, Situación y tendencias*, Tribunal Federal de Cuentas de Alemania, XXXIII Seminario Internacional de Presupuesto Público. *Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH, Capacity Building Internacional, Germany*.
- CASTAÑEDA, Fausto, Juicio político de los servidores públicos, en: <http://www.monografias.com/trabajos38/juicio-politico/juicio-politico.shtml>.
- FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, México, Editorial Porrúa, S. A., 1979.
- FERNÁNDEZ, Servando -Victohio y Camps, El Tribunal de Cuentas ante su futura Ley Orgánica, disponible en la siguiente página de Internet: http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/1/1978_087_007.PDF.
- GALÁN BAÑOS, Israel y ANDRADE RUÍZ, Carlos, *El control político del presupuesto federal y la rendición de cuentas*, México, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, marzo de 2003.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *La responsabilidad política en el derecho constitucional americano*, Anuario Jurídico XI, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de investigaciones Jurídicas, 1984.
- JIMÉNEZ RIUS, Pilar, *La Declaración de Pamplona: Una nueva etapa en el control externo de los fondos públicos en España*, disponible en: <http://www.auditoriapublica.com/revistas/41/pg31-42.pdf>.
- KRUSTEN, Maarja Historiador, *U.S. Government Accountability Office, Office of Quality and Continuous Improvement, 441 G Street, NW, Washington, DC 20548*, disponible en <http://www.gao.gov/about/history/>.
- LICONA VITE, Cecilia, *Juicio Político*, Expediente Parlamentario 14, México, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados, LX Legislatura, 2007.

- LOEWENSTEIN, Kart, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Editorial Ariel, 1983.
- MANJARREZ RIVERA, Jorge, *La Auditoría Superior de la Federación y la rendición de cuentas en México*, obra monográfica en la compilación denominada: *La Auditoría Superior de México en el horizonte internacional de la fiscalización superior*, coordinada por Figueroa Neri, Aimée, México, Auditoría Superior de la Federación, diciembre 2007.
- MORA-DONATTO, Cecilia, *Función presupuestaria o financiera, Facultades del Congreso en materia presupuestaria*, Antología, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Grupo Parlamentario del PRD, Centro de Producción Editorial, 2004.
- PALACIOS, Gerardo, *La Auditoría General de la Nación: 10 años de control en la Argentina*, “Memoria del foro internacional sobre la fiscalización en México y el mundo 2005”, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, Unidad de Evaluación y Control, noviembre de 2005.
- RÍOS CÁZARES, Alejandra, *Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno de Estados Unidos de América*, obra monográfica en la compilación denominada: *La Auditoría Superior de México en el horizonte internacional de la fiscalización superior*, coordinada por Figueroa Neri, Aimée, México, Auditoría Superior de la Federación, diciembre 2007.
- RODRÍGUEZ, Carlos, *El sistema alemán de tribunales*, disponible en: http://www.geocities.com/carlos_rocher/tribunales.htm.
- SOLARES MENDIOLA, Manuel, *La Auditoría Superior de la Federación: antecedentes y perspectiva jurídica*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.
- UGALDE, Luis Carlos, *Vigilando al Ejecutivo*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVII Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, Librero–Editor, 2000.
- _____, *La rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales*, Serie Cultura de la Rendición de Cuentas, México, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, Comisión de Vigilancia, Auditoría Superior de la Federación, 2002.
- VALADÉS, Diego, “El control del poder.” *Estudios Doctrinales*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998.

LEGISLACIÓN

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constitución de los Estados Unidos de América.
- Constitución de la Nación Argentina.
- Constitución del 4 de octubre de 1958 de Francia (Texto resultante, en último lugar, de la ley constitucional de 23 de julio de 2008).
- Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional de Argentina, sancionada el 30 de septiembre de 1992.
- Ley Fundamental de la República Federal de Alemania del 23 de mayo de 1949.
- Ley Orgánica relativa a las Leyes de Finanzas de Francia
- Ley Orgánica relativa a las leyes de Financiación de la Seguridad Social de Francia.
- Normas Básicas para el Funcionamiento de la Auditoría General de la Nación Argentina
- Reglamento de la Asamblea Nacional francesa.
- Reglamento del Senado francés.

OTRAS FUENTES

- About GAO. <http://www.gao.gov/about/index.html>.
- Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización Internacional. Organization of Supreme Audit Institutions. http://www.intosai.org/es/portal/about_us/organisation/.
- Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, adoptada por la Asamblea Constituyente francesa del 20 al 26 de agosto de 1789, aceptada por el Rey de Francia el 5 de octubre de 1789. http://www.aidh.org/uni/Formation/01Home2_e.htm.
- *Fiscalización Superior Comparada. Una aproximación al estudio de los modelos de fiscalización en el mundo*, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, Unidad de Evaluación y Control, 2005.
- GAO's *Strategic Plan 2007–2012*. <http://www.gao.gov/htext/d071sp.html>.

- GAO's Name Change and Other Provisions of the GAO Human Capital Reform Act of 2004. <http://www.gao.gov/about/namechange.html> .
- *GAO/PCIE Finacial Audit Manual*. <http://www.gao.gov/special.pubs/gaopcie/>.
- *International Organization of Supreme Audit Institutions*. http://www.intosai.org/es/portal/about_us/.
- *Las responsabilidades de los servidores públicos*, Colección: *Políticas*, Manuel Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie G. Estudios Doctrinales, Núm. 88, coordinadores: maestro José de Jesús Orozco Henríquez y doctor José Luis Soberanes Fernández, México, 1984.
- Mensaje del C.P.C. Arturo González de Aragón, Auditor Superior de la Federación, en la ceremonia del 183 aniversario de la fiscalización superior en México, Ciudad de México, 16 de noviembre de 2007.
- Oficina de Fiscalización Superior del Gobierno de los Estados Unidos (GAO). *Sirviendo al Congreso y a la Nación. Plan Estratégico 2004-2009*, Biblioteca de Fiscalización Superior 2, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LX Legislatura, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, 2004.
- <http://bundesrechnungshof.de/quienes-somos/antecedentes/antecedentes>.
- http://www.contraloriagen.gov.co/html/RevistaEC/pdfs/298_6ControlFiscal03_Experiencias_internacionales.pdf.
- <http://bundesrechnungshof.de/quienes-somos/base-legal>.
- <http://bundesrechnungshof.de/erte>.
- <http://bundesrechnungshof.de/oficinas-regionales-de-auditoria>.
- http://bundesrechnungshof.de/home-1?set_language=es.
- http://www.eurosocialfiscal.org/uploads/documentos/20071004_121021_Formulacion_y_control_del_presupuesto_desde_la_perspectiva_al_emanappt#256,1, *Formulación y control del presupuesto desde la perspectiva alemana*.
- <http://bundesrechnungshof.de/quienes-somos/funciones/funciones>.
- <http://bundesrechnungshof.de/erte>.
- <http://bundesrechnungshof.de/publicaciones/informes-anuales-1/>.
- <http://bundesrechnungshof.de/publicaciones/dictamenes-emitidos-por-el-comisario-federal-para-la-buena-gestion-publica/resultados-publicados-por-el-delegado-federal-para-la-buena-gestion/>.

- <http://bundesrechnungshof.de/quienes-somos/estructura-organizacional/estructura-organizacional>.
- <http://bundesrechnungshof.de/erte/cooperacion-en-el-marco-de-la-intosai>.
- <http://bundesrechnungshof.de/erte/cooperacion-en-el-ambito-de-la-union-europea>.
- <http://www.ccomptes.fr/es/JF/CC.html>.
- <http://www.eurosai.org/esp/ETC-esp.asp?menu=etc>.
- <http://www.eurosai.org/esp/cawg-esp.asp>.
- <http://www.eurosai.org/esp/About-esp.asp?menu=about>.
- <http://www.eurosai.org/esp/calendar-esp.asp>.
- <http://www.agn.gov.ar/>.
- <http://www.agn.gov.ar/presupuesto/presupuesto2007.pdf>.
- <http://www.gao.gov/about/history/>.
- <http://www.gao.gov/about/cgprocess.html>.
- <http://www.gao.gov/about/location/>.

**Desarrollo histórico y legislativo de la autonomía de los
pueblos y comunidades indígenas de México.**

Óscar Uribe Benítez*

*Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, Investigador “A” del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

Sumario I. Introducción II. El Descubrimiento de América. Las Bulas Alejandrinas y el Tratado de Tordesillas. La legitimad/Ilegitimidad de la conquista III. Indio, Indígena, Indigenismo e Indianismo. IV. Señorío y pueblos indígenas V. Autonomía, independencia y nacionalismo VI. Conclusiones. VII. Bibliografía.

I Introducción

Para comprender el grado de complejidad de la problemática de la situación indígena en nuestro país, es incuestionable que debe conocerse desde sus orígenes; es decir, desde el punto de vista histórico-político. Con esta óptica emprendemos el presente trabajo, con el fin de ubicar el surgimiento de la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas y su regulación jurídica, así como su desarrollo; en razón de ello, en el capítulo II, nos remontamos hasta el descubrimiento de América, hurgando en las bulas alejandrinas y en el tratado de Tordesillas, así como en la visión de los juristas más destacados del siglo XVI, en torno a la legitimidad e ilegitimidad de la conquista.

En el capítulo III, exponemos la aparición del concepto indio e indígena, así como los movimientos ideológicos surgidos a partir de los mismos. En el capítulo IV, esbozamos la jerarquización del poder en la concepción europea, aplicada al poder que ejercía el Señor sobre los pueblos indígenas, que a la postre constituirían la Nueva España. En el capítulo V, abordamos la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas, la independencia de México y su actitud hacia aquéllos, así como la gestación de la ideología nacionalista. Finalmente, en el capítulo VI exponemos z|nuestras conclusiones y en el capítulo VII la bibliografía y las fuentes electrónicas utilizadas.

II El descubrimiento de América. Las Bulas Alejandrinas y el Tratado de Tordesillas. La legitimidad/Ilegitimidad de la conquista

A) El descubrimiento de América. Según Edmundo O´Gorman, el origen de la idea del descubrimiento de América, se gestó en un rumor popular, que los eruditos llaman *La leyenda del piloto anónimo*, de la que nos

recuerda que Fray Bartolomé de las Casas refirió que entre los primitivos colonos de la Isla Española (Haití), que acompañaron a Colón en su primer viaje, había algunos que estaban convencidos de que el *leitmotiv* para realizar la travesía oceánica, fue el demostrar la existencia de tierras desconocidas, de las que tenía noticia por el aviso que le dio un piloto cuya nave había sido arrojada en sus playas por una tempestad. O'Gorman considera que este relato pugna con el verdadero propósito que era llegar al extremo oriental de Asia. Este conflicto de atribuir al piloto anónimo o a Colón el descubrimiento de América, lo pretendieron resolver Gonzalo Fernández de Oviedo, en el sentido de que Colón se enteró de la existencia de las Indias, que eran las Hespérides, por medio de la lectura de obras antiguas, por lo que salió a buscarlas y las descubrió; Francisco López de Gómara, en el sentido de que el relato del piloto anónimo es verdadero, de lo que se infiere que Colón es segundo descubridor; y Fernando Colón, hijo de Cristóbal Colón, en el sentido de que nadie le dio noticias de las Indias, ni leyó su existencia en libros antiguos, sino que tuvo la idea de que al occidente de Europa tenía que existir un continente hasta entonces ignorado, lo que infirió de sus amplios conocimientos científicos, de erudición y de sus observaciones; es decir, tuvo una idea como hipótesis científica.⁴⁵⁵

Pese a las anteriores soluciones, O'Gorman destaca que Bartolomé de las Casas revela en su Historia de las Indias que Colón tuvo el propósito de ligar a Europa y Asia por la ruta del occidente, lo que creyó haber logrado. Esta contradicción entre el hijo de Colón y Bartolomé de las Casas, provocó esfuerzos de diversos estudiosos de la historia para conciliar ambas posiciones, de las que pone de relieve la de Morrison, quien sostiene que el descubrimiento fue accidental, casual.⁴⁵⁶

O'Gorman sostiene la tesis de la América inventada, con base en la concepción que se tenía en la época de Colón acerca del universo, del globo terráqueo, en diagramas, mapas, mapamundis; en el pensamiento influyente en la Edad Media de San Agustín, que solamente aceptaba la existencia de *orbis terrarum* (Europa, Asia y África), pero no de sus antípodas, *orbis alterius*, menos aún que estuviesen habitadas; en la concepción de mayor o menor longitud del *orbis terrarum*, que generaba la idea de la mayor o menor distancia que separaba a Europa de Asia; en las

⁴⁵⁵ O'GORMAN, Edmundo, *La invención de América*, 3ª edición, México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 2003, pp. 18, 23-25.

⁴⁵⁶ *Ibidem*, pp. 29 y 42.

noticias de Marco Polo; en la noción del sistema geocéntrico del universo; en las ideas de Parménides y Aristóteles predominantes, en torno a la división de la tierra, en cuyas zonas templadas solamente podía haber existencia humana; en las ideas cristianas; en las cartas de Colón a los reyes de España; en el folleto *Cosmographiae Introductio de 1507*, publicado por la Academia de *Saint-Dié*, en la carta geográfica que lo ilustra y el mapamundi de *Waldssee Müller* de 1507; con todo lo cual demuestra, que Colón no pudo prever la existencia de América en sus cuatro viajes, ni en su proyecto que sometió a los reyes de España. Por tanto, concluye que la invención de América, es el resultado de un complejo proceso ideológico, que acabó en una serie de tentativas e hipótesis, por concederles un sentido peculiar y propio, de ser la cuarta parte del mundo.⁴⁵⁷

Que con lo anterior, se comprendió que el mundo no era algo dado y hecho, sino algo que el hombre conquista y hace que le pertenezca a título de propietario y amo.⁴⁵⁸

B) Las Bulas Alejandrinas y el Tratado de Tordesillas.

1. Primera Bula *Inter caetera* de Donación del Papa Alejandro VI a Los Reyes Católicos, de 3 de mayo de 1493. Por las muestras de ser católicos Fernando e Isabel, reyes de Castilla, León, Aragón y Granada, les concede espontáneamente todo aquello que les permita ese propósito y para propagación del imperio cristiano. Que está enterado de que los reyes católicos se han propuesto buscar y encontrar tierras e islas desconocidas y no descubiertas, a fin de que sus pobladores acepten la fe católica, ha enviado a Cristóbal Colón y hombres preparados. Que sabe que piensa someter a su dominio dichas tierras e islas y también a sus pobladores y habitantes reduciéndolos a la fe católica, tal como conviene a unos reyes y príncipes católicos, siguiendo el ejemplo de sus progenitores de gloriosa memoria. Requiere a que siga la expedición. Y que por su liberalidad, con pleno conocimiento y haciendo uso de la plenitud de la potestad apostólica y con la autoridad de Dios Omnipotente que detenta en la tierra y que fue concedida al bienaventurado Pedro y como Vicario de Jesucristo, a tenor de las presentes, *os donamos concedemos y asignamos perpetuamente, a vosotros y a vuestros herederos y sucesores en los reinos de Castilla y León, todas y cada una de las islas y tierras predichas y desconocidas que hasta el momento han sido halladas por vuestros enviados, y las que se encontrasen en el futuro y que en la actualidad no se encuentren bajo el dominio de*

⁴⁵⁷ *Ibidem*, pp. 69-136.

⁴⁵⁸ *Ibidem*, p. 140.

ningún otro señor cristiano, junto con todos sus dominios, ciudades, fortalezas, lugares y villas, con todos sus derechos, jurisdicciones correspondientes y con todas sus pertenencias; y a vosotros y a vuestros herederos y sucesores os investimos con ellas y os hacemos, constituimos y deputamos señores de las mismas con plena, libre y omnímoda potestad, autoridad y jurisdicción. Declarando que por esta donación, concesión, asignación e investidura nuestra no debe considerarse extinguido o quitado de ningún modo ningún derecho adquirido por algún príncipe cristiano. Asimismo, el papa Alejandro VI impuso la obligación a los reyes católicos de instruir la fe católica a los pobladores y habitantes de las islas y tierras descubiertas y por descubrir, bajo pena de excomuni3n para quien hiciere lo contrario.⁴⁵⁹

2. Segunda Bula del Papa Alejandro VI, de 4 de mayo de 1493. En este documento, dona y delimita la parte que les corresponde a los reyes cat3licos, en relaci3n con las tierras e islas de los reyes de Portugal, en los t3rminos siguientes: *... con la plenitud de la potestad apost3lica: todas las islas y tierras firmes, descubiertas y por descubrir, halladas y por hallar hacia el occidente y mediodía, haciendo y constituyendo una línea desde el Polo Ártico, es decir, el Septentri3n; hasta el Polo Antártico, o sea, el Mediodía, que estén tanto en tierra firme como en islas descubiertas y por descubrir hacia la India o hacia cualquier otra parte, la cual línea diste de cualquiera de las islas que se llaman vulgarmente de los Azores y Cabo Verde cien leguas hacia occidente y el mediodía...*

Así también, en dicha bula reitera la obligaci3n de los reyes cat3licos de instruir en la fe cat3lica e inculcar buenas costumbres a los residentes y habitantes de tierras e islas descubiertas y por descubrir. Y señaala la obligaci3n de otras dignidades de pedir licencia para acudir a dichas tierras e islas para comerciar.⁴⁶⁰

3. Tercera Bula menor *Eximiae devotionis*, otorgada por el Papa Alejandro VI en 1493. Tiene la fecha de 3 de mayo de 1493, pero se cree que fue redactada en el mes de julio de ese a3o. Su texto coincide en gran parte con el del breve *Inter caetera* del 3 de mayo de 1493. De forma similar, otorga a "los reyes de Castilla y Le3n" el dominio sobre *cada una de las tierras firmes e islas lejanas y desconocidas hacia las partes occidentales y existentes en*

⁴⁵⁹ P3gina principal de la Biblioteca Virtual Cervantes, disponible desde: <http://www.cervantesvirtual.com/historia/colon/doc11.shtml>

⁴⁶⁰ MENDIETA, Fray Ger3nimo de, *Historia Eclesiástica Indiana*, 4ª edici3n facsimilar, M3xico, Editorial Porrúa, 1993, pp. 20-22.

mar Océano, descubiertas por vosotros o vuestros enviados (...) o que se descubran en adelante, que bajo el actual dominio temporal de otros señores cristianos no estuviesen constituidas. Asimismo, el Papa afirma que los Reyes Católicos disfrutarán en sus nuevos territorios de los mismos privilegios otorgados a los reyes de Portugal "en las partes de África, Guinea y la Mina de Oro en bulas de papas anteriores". No menciona ninguna línea de demarcación para limitar las nuevas posesiones castellanas. El manuscrito original de la bula promulgada se ha perdido, pero existe una copia de 1515 en el Archivo de Indias de Sevilla.⁴⁶¹

4. La cuarta Bula ***Dudum siquidem*** otorgada por el Papa Alejandro VI el 26 de septiembre de 1493. Es conocida también como "ampliación de la donación", porque amplió la concesión de la primera *Inter Caetera*, pues afirma que podría ocurrir que los castellanos ...*que navegasen hacia occidente o mediodía arribasen a las regiones orientales y encontrasen islas y tierras firmes que hubiesen sido o sean de la India...* Por ello, el Papa amplía la donación a Castilla y León de todos los territorios que se descubran en Asia llegando a ella por la ruta de occidente.⁴⁶² 5. El Tratado de Tordesillas. El monarca portugués no aceptó la línea papal de demarcación, por lo que negociaron Castilla y Portugal. Juan II propuso que en vez de un meridiano se trazara un paralelo, reservando a los portugueses la zona austral y dejando la septentrional para los españoles. Los Reyes Católicos insistieron en el meridiano y ofrecieron correrlo más hacia el oeste: hasta 250 leguas e incluso 350 desde Cabo Verde, pero Juan II siguió empeñado en que era necesario llevarlo más lejos, lo que hubo que aceptar al fin. Se acordó colocarlo a 370 leguas al oeste de Cabo Verde. El convenio se plasmó en el Tratado de Tordesillas, firmado el 7 de junio de 1494. Las tierras descubiertas o que se descubrieran al oeste de dicha línea serían castellanas, y las situadas al este de la misma serían portuguesas. La nueva línea, que caería luego hacia la desembocadura del Amazonas, permitió la ocupación de Brasil por parte de Portugal. La persistencia del rey de este país por conseguir el paralelo, o al menos un meridiano tan alejado de Cabo Verde, se ha interpretado como consecuencia de haber descubierto ya el Brasil, pues no se explica de otra manera.⁴⁶³

C) Legitimidad/Ilegitimidad de la conquista de América. Muchos teóricos consideraron que la forma en que se realizó la conquista invalidaba los

⁴⁶¹ Página principal de la Enciclopedia Wikipedia, disponible desde: <http://Wikipedia.org>

⁴⁶² Ídem.

⁴⁶³ Ídem

títulos de una guerra justa. En opinión de Mauricio Beuchot, es un derecho natural, ahora llamado humano, expresar con libertad las ideas, por lo que la predicación del Evangelio debía permitirse en las Indias, según lo que exigían los españoles; pero también es un derecho natural que toda comunicación de creencias tiene que ser en la paz y con medios racionales, no por imposición. La conquista sangrienta quitaba a los españoles el derecho de predicar, sin que se justifique la conquista con el pretexto de la evangelización. Pone de relieve el que han resurgido movimientos reivindicadores de los indígenas, pero que hacen caso omiso de la situación histórica en que se dio la conquista, así como también eluden mirar cuál sería ahora, la auténtica y conveniente reivindicación de los indios acorde con la actualidad.⁴⁶⁴

Beuchot realiza una recopilación de los teóricos más importantes del siglo XVI que abordaron el tema de la conquista de América, cuyas ideas sintetizamos a continuación:

1. John Mair. Fue el primero que en forma pública e impresa abordó el problema de la legitimidad de la conquista de América, en 1510. Niega que el Papa sea el señor del orbe en el plano temporal, así como que el Emperador sea señor del mundo entero. Considera que los infieles tienen dominio legítimo sobre sus tierras, como algo de derecho natural, pero lo pierden si se oponen con las armas a la predicación del evangelio o si la permiten aunque no se conviertan. Por tanto, justifica la conquista sin basarse en el Papa ni en las bulas de Alejandro VI, sino en dos motivos: uno misional o evangelizador y el otro social ya que los indios no tiene capacidad para gobernarse, pues su barbarie los hace siervos, según Aristóteles, por lo cual se les debe ayudar, dándoles gobernantes cristianos, siempre y cuando se compruebe la barbarie de los indígenas.⁴⁶⁵

2. Francisco de Vitoria. El derecho de guerra justificaría quitar las riquezas de los indios, pero no hubo justificación para esa guerra ya que los indios si atacaban a los españoles era para defenderse. Si el Emperador tiene justos títulos para sujetarlos, los indios no los conocen y por eso son inocentes; el Emperador sólo podría guerrearlos hasta sujetarlos, no para quitarles sus bienes, por tanto, todo ha sido mal habido y exige restitución. Los que no han tenido la fe, no se les puede obligar a recibirla, pues es algo voluntario y libre. Los infieles no son súbditos de los reyes cristianos ni tampoco del

⁴⁶⁴ BEUCHOT, Mauricio, *La querella de la conquista*, 2ª edición, México, Editorial Siglo XXI, 1997, pp. 9 y 10.

⁴⁶⁵ *Ibidem*, pp. 12-16

Papa. Que se puede hacer guerra por causa de una injusticia, como matar hombres para sacrificarlos o para devorarlos, pues es lícito defender a los inocentes aunque no lo pidan, pero cesando esos crímenes no se puede prolongar la ocupación de territorios y bienes. Que se puede hacer la guerra a los indios por no recibir a los predicadores de la fe o por matarlos al recibirlos, etc., ya con este justo título puede inducirlos a la fe, pero no puede gravarlos más que a sus súbditos cristianos con tributos, o quitarles la libertad. Que el príncipe que obtenga la potestad sobre los indios estará obligado a promulgar leyes convenientes a su república, incluso en lo temporal, de manera que se aumenten y conserven sus bienes materiales y no sean expoliados de su riqueza y oro. El rey debe velar por el bien común del pueblo y si llega a ser rey legítimo de los infieles, debe otorgarles beneficios y protegerlos.

Señala como títulos que legitiman la conquista, los siguientes:

Primero. Los cristianos tienen derecho a predicar a los indios. El Papa pudo encomendar la predicación a españoles. Si los indios escuchan pacíficamente la predicación, ya se conviertan o no, no se les podrá atacar ni exiliar, debiéndose dejarlos en paz. Pero si se oponen a la predicación, han de ser obligados por la fuerza a escucharla, aunque no se conviertan.

Segundo. Si hay conversos y se les persigue, los indios pueden ser conquistados y sus gobernantes ser depuestos.

Tercero. Si el Papa lo considera conveniente para la defensa de la fe, puede darles un gobernante cristiano.

Cuarto. Por causa de gobierno tiránico de los indios, como en los casos de que se permitan sacrificios humanos y antropofagia.

Quinto. La alianza con los indios amigos, como los tlaxcaltecas, que tenían guerra justa contra los aztecas.

Sexto. La elección voluntaria de los indios, de ser súbditos del rey de España.

Séptimo. La incapacidad que se atribuye a los indios para gobernarse, por lo que deben recibir tutelaje de los españoles.⁴⁶⁶

Menciona como títulos ilegítimos de la conquista, los siguientes:

⁴⁶⁶ *Ibidem*, pp. 18-24.

Primero. Argüir que el Emperador es señor del mundo, pues por derecho natural los hombres son libres, excepto en el dominio paternal y marital. El dominio es por el derecho positivo humano, pero de esta manera no hay un soberano del mundo, aunque lo hubiera no podría ocupar las provincias de los indios, cambiar gobernantes o cobrar tributos, ya que el dominio del Emperador si lo tuviera es de jurisdicción, no de posesión, y eso no lo autorizaría a hacer las cosas expresadas.

Segundo. El Papa no es señor civil o temporal de todo el orbe, en sentido de dominio y potestad civil. Si Cristo no es señor en lo temporal, mucho menos su vicario; sólo es señor en lo espiritual. Y si lo fuera, no consta que se lo confirió a su vicario, solamente el Papa tiene potestad temporal en orden a las cosas espirituales, en lo necesario para administrar las cosas espirituales. Dado que el Papa no tiene potestad espiritual sobre los indios, tampoco la tiene en lo temporal.

Tercero. Si una tierra está habitada legítima y pacíficamente, no existe derecho de descubrimiento para adueñarse de ella.

Cuarto. La resistencia a recibir la fe, no da derecho a hacer la guerra y a quitar bienes.

Quinto. Por diversos pecados, al de infidelidad, ya sean contra la ley natural o ley positiva. Con la autoridad del Papa, no pueden los gobernantes cristianos castigar a los indios por esos pecados.

Sexto. La elección voluntaria de los indios de la soberanía del rey de España. La ignorancia y el miedo no deben darse en una elección, además si tienen ya a sus gobernantes legítimos, no se puede sin consentimiento del pueblo, llamar a elegir otros.

Séptimo. Donación especial de Dios.⁴⁶⁷

En la evolución de su pensamiento, Vitoria señala como títulos legitimadores de la conquista, los siguientes:

Primero. El de la sociedad y comunicación naturales. Todo hombre tiene derecho a recorrer provincias y establecerse en ellas, sin dañar el bien común de la sociedad. Los españoles pueden ir a las indias pero no conquistar a sus habitantes ni hacerles daños. Los españoles e indios tienen derecho de libre comercio, sin que perjudique el bien común.

⁴⁶⁷ *Ibidem*, pp. 29-32.

Segundo. Propagación de la religión cristiana. Si los indios impiden la predicación, los españoles pueden hacer la guerra para que se les deje predicar.

Tercero. La defensa de los conversos.

Cuarto. Si una buena parte de los bárbaros se hubiera convertido a la fe de Cristo, por las buenas o con violencia, el Papa puede con causa justa, lo pidan o no, darles un príncipe cristiano y quitarles los otros señores infieles.

Quinto. La tiranía de los señores indígenas o de sus leyes, por sacrificios humanos idolátricos y la antropofagia.

Sexto. Si los señores y los demás reciben libremente por príncipe al rey de España.

Séptimo. La amistad y la alianza que han hecho pueblos indígenas con españoles para derrocar la tiranía de los principales.

Octavo. Incapacidad de los indios para su justo gobierno. Pero deben prepararlos para su emancipación política, salvaguardando los derechos de la persona.⁴⁶⁸

3. Domingo de Soto. Lo único que da derecho a los españoles a estar en las Indias es la predicación del evangelio, en toda la tierra y la defensa de los predicadores de los que quieran dañarlos.⁴⁶⁹

4. Juan Ginés de Sepúlveda. Afirma que la guerra es justa cuando hay causa suficiente; una autoridad competente que la declare; una recta intención y que se realice según las leyes de la guerra. La guerra justa no es para depredar ni para hacer crueldades, sino para lograr la paz, castigar los agravios y hacer que los enemigos no hagan daño, todo lo cual se puede hacer con ayuda de los aliados. Al referirse a las Indias, sostiene que hay otras causas de guerra justa, como la rebeldía de los menos dotados (bárbaros), que son siervos por naturaleza, desde el punto de vista filosófico, no jurídico, pues vivían como esclavos de sus gobernantes y había sacrificios humanos, por lo que si no hay otro remedio hay que sujetarlos por la guerra. Como complemento consideraba la guerra justa como medio para la evangelización, debido a la barbarie, sacrificios humanos de inocentes, idolatría, pecados contra natura y las Bulas de Alejandro VI. Por precaución la conquista es previa a la evangelización.⁴⁷⁰

5. Bartolomé de las Casas. Fue quien defendió más a los indios, pero también el derecho de los españoles a comunicarse física y comercialmente;

⁴⁶⁸ *Ibidem*, pp. 33-36.

⁴⁶⁹ *Ibidem*, p. 49.

⁴⁷⁰ *Ibidem*, pp. 52-55.

es decir, comunicar la cultura y las ideas, como el derecho a la predicación del evangelio, cuya escucha es por el convencimiento y no es obligación de los indios ni tampoco convertirse; pero ciertos pecados, como la antropofagia y los castigos humanos, legitiman la conquista como castigo.⁴⁷¹

6. Toribio de Benavente o Motolinía. Justificó la esclavitud y la guerra como medio para evangelizar por la fuerza a los indios. Justificó también la conquista por la idolatría, por lo cual había de castigar, ya que injuriaba la fe cristiana.⁴⁷²

7. Vasco de Quiroga. Justifica la presencia de los españoles en las Indias, por la evangelización; condena las guerras de conquista y los esclavos que se hacían en ellas. Considera que la guerra contra los indios es injusta, pues al no ser cristianos, sino infieles, no eran súbditos de hecho ni de derecho. Estimó que la única causa para hacer guerra a los indios, es la resistencia a la predicación o las dificultades que pusieran para los conversos, por lo que el gobierno indígena al obstaculizarla era necesaria la guerra, deponer de sus cargos a los gobernantes para poner a los españoles. Quería que se conservaran los gobernantes nativos, pero supeditados a gobernantes españoles, para proteger y fomentar la evangelización, a lo cual llamaba gobierno mixto.⁴⁷³

8. Juan de Zumárraga. Consideró que no es lícito hacer esclavos a los indios porque es ilícita la guerra de conquista, debido a las razones siguientes:

No importa qué autoridad haya hecho la declaración de guerra a los indios, si los infieles vivían en paz y tranquilidad. Su infidelidad era por ignorancia y no atacaban a los cristianos.

La predicación debe ser pacífica y por persuasión, pero lo impide la injusta guerra y la esclavización; lo que se adquiera so pretexto de la evangelización es robo y reclamación.

La finalidad que tuvo el Papa para con los reyes fue encomendar la evangelización, la cual se suplió por la rapiña, lo que hace injusta la presencia de los españoles en las Indias. El rey de España quedó obligado con el Papa a la evangelización, por lo que su dominio sobre los indios se reduce a predicar el evangelio. La iglesia tiene una única forma de llamar a la fe: en paz, sabiduría, instrucción, humildad, benignidad, mansedumbre y

⁴⁷¹ *Ibidem*, p. 56.

⁴⁷² *Ibidem*, pp. 70-72.

⁴⁷³ *Ibidem*, pp. 75-77.

liberalidad. La infidelidad de los indios es por ignorancia invencible. Y respecto a los demás pecados, no los tienen todos y cada uno de los indios, por eso no son todos bárbaros o salvajes; si no son salvajes, no son siervos por naturaleza y no puede esclavizárseles.⁴⁷⁴

9. Alonso de la Vera Cruz. La infidelidad de los indios no les hace perder el dominio en su potestad civil ni sobre sus bienes. Los españoles no tenían derecho a descubrir y ocupar las Indias, pues las tierras ya estaban ocupadas, habitadas y con señores naturales. Los indios nunca pertenecieron de *facto* ni de *iure* al imperio romano, por lo que no es válido el argumento del *iure* sobre el nuevo mundo. Las ofensas de los indios en contra de los españoles, eran en su defensa por agresiones injustas. La oposición de los indios a la predicación del evangelio es título ilegítimo para hacer guerra y conquistar, pero además la predicación debe hacerse en paz, Otro título ilícito es el de que los indios se negaran a recibir la fe, así como los pecados contra natura. Tampoco justificó el argumento del retraso mental y estulticia de los indios. Asimismo, no justifica el mandato de Dios para conquistar, pues es un pretexto para adueñarse de otros pueblos.

Considera títulos legítimos los siguientes: la obligación de los indios de recibir la fe, para lo cual pueden ser obligados por el Emperador. Si se resisten puede obligarlos el Papa. Dar un príncipe cristiano a los conversos. La existencia de un régimen tiránico entre los indios. Combatir los sacrificios humanos y la antropofagia. Y cuando un pueblo no puede repeler una injuria o vengarla, puede llamar a otro. La elección libre y voluntaria de un gobernante cristiano. El derecho de comunicación y libre tránsito.⁴⁷⁵

10. Juan Ramírez. Sostuvo que la guerra contra los indios fue injusta, pues el Papa solamente encomendó la evangelización, más no privar de la libertad y de su hacienda a los indios, mucho menos esclavizarlos, pese a las órdenes, cédulas y leyes del rey de España, que los virreyes soslayaban.⁴⁷⁶

11. Tomás de Mercado. Aborda la trata de negros de Cabo Verde, aceptando que la esclavitud es una institución jurídica en su tiempo, aceptada por el derecho de gentes, pero no por el derecho natural. Señala como causas justas de esclavitud las siguientes: la guerra justa, según las naciones; los delitos públicos, en leyes cristianas y de infieles; entre los

⁴⁷⁴ *Ibidem*, pp. 86-88.

⁴⁷⁵ *Ibidem*, pp. 92-101.

⁴⁷⁶ *Ibidem*, pp. 111-113.

infieles, la venta de los hijos para mitigar su pobreza. Otras formas de esclavitud, por medio del engaño, violencia u otra forma son ilícitas. Ideas de las que se pretende inferir con respecto a los indios, que la esclavitud de éstos a los que los sometieron los españoles fue ilícita.⁴⁷⁷

III

Indio, indígena, indigenismo e indianismo

A) Indio. Cristóbal Colón creyó haber llegado a las costas asiáticas, a las tierras del extremo oriente de la India, por lo que era natural que a los habitantes de tales tierras los europeos les llamaran indios. Pese a este error, se siguió denominando indios a los habitantes del continente americano; por tanto, el indio americano es una invención y no un descubrimiento.⁴⁷⁸

En los diccionarios europeos no existió la palabra indio del continente americano, sino hasta 1600 en que se explicó que era un bárbaro, cruel, grosero, inhumano, aborigen, antropófago, natural y salvaje. El primer diccionario de la Real Academia Española, publicado entre 1726 y 1736, agregó el de tonto y crédulo; connotaciones estas últimas que persisten en dicho diccionario a principios del siglo XXI. En Francia, los diccionarios *Dictionnaire Universel, Géographique et Historique* de Thomas Corneille de 1708; *Dictionnaire Universel* de Antoine Furetière de 1708; y *Le Grand Dictionnaire Géographique et Critique* de Bruñen de la Martinière, publicado entre 1726 y 1739, contemplaron la palabra indio con el significado de antropófago y salvaje.⁴⁷⁹

B) Indígena. El *Dictionnaire de l'Academie Francaise*, en 1798 insertó la palabra indígena, de arraigo clásico que utilizaron latinos como Virgilio, Ovidio, Tito Livio y Plinio, cuya voz proviene de dos partículas arcaicas del latín: *indu*, que significa en, y *geno*, que significaba engendrar, producir. El empleo de este vocablo era para distinguir al pueblo originario, a los que habían nacido en un lugar, de los advenedizos, que habían nacido fuera, en otro lugar. Este mismo diccionario formuló la expresión *Los indígenas de América*. La palabra Indígena permitió otras voces como indigenismo o

⁴⁷⁷ Ibidem, pp. 120-127.

⁴⁷⁸ MONTEMAYOR, Carlos, *Los pueblos indios de México Evolución histórica de su concepto y realidad social*, México, Editorial Random House Mondadori, 2008, p. 29.

⁴⁷⁹ Ibidem, p. 30.

indigenista. Los indios de México nunca han sido indios de México, pues los pueblos han sido específicos como los purépechas, tzotziles, chinantecos, mayas, nahuas, yaquis, mazahuas, etc.⁴⁸⁰

C) Indigenismo. Su origen es de inspiración humanista y es tan antiguo como el “descubrimiento de América”. Es una corriente de opinión que tiende a proteger a la población indígena y a defenderla de las injusticias de las que es víctima, así como para hacer valer sus cualidades o atributos que se le reconocen. Asimismo, se le concibe como un movimiento ideológico de expresión literaria y artística, así como político y social, que considera al indio en el contexto de una problemática nacional, cuyo desarrollo comienza a partir de la segunda mitad del siglo XIX, cuando los países de América observan su fragilidad para constituirse en naciones, al ver su capacidad de intervención en el concierto internacional en el que el capitalismo las atrae. El indigenismo no avisa el porvenir como un regreso del pasado precolombino, sino busca un apoyo en él para construir un futuro en ruptura con Europa, a efecto de que nazca una civilización nueva y diferente de la que la conquista impuso. El indigenismo no es una manifestación de un pensamiento indígena, sino una reflexión criolla y mestiza sobre el indio.⁴⁸¹

La política indigenista se dio entre 1920 y 1970, con la reforma agraria, que libera al indígena del yugo de los hacendados; con la apertura de canales de movilidad social; con una cultura popular nacional; y con un pasado nacional al que se le anexan las culturas precolombinas.⁴⁸²

En Perú, Lima, se celebró en 1938 la VIII Conferencia Panamericana, en la que se sugirió intercambio de información en torno al problema indio y confrontación de experiencias para darle solución, lo cual motivó que el gobierno mexicano convocara en 1940 en Pátzcuaro a un Congreso Indigenista Interamericano, el cual emitió como medidas la redistribución de la tierra, alfabetización y educación, saneamiento del medio ambiente, dignificación de la mujer, protección de la infancia, desarrollo de la agricultura y del artesanado, mejoramiento del régimen alimentario y de las condiciones de alojamiento y del trabajo, etc. Se proclamaron tres principios para guiar la política indigenista: el problema indio reviste interés público y es urgente; el problema indio no es racial, sino cultural, social y

⁴⁸⁰ *Ibidem*, pp. 31 y 32.

⁴⁸¹ FAVRE, Henri, *El indigenismo*, México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1999, pp. 7-9 y 11.

⁴⁸² *Ibidem*, p. 10.

económico; y los derechos de los indios deben ser protegidos y defendidos en el marco del sistema legal, etc. Derivado de la recomendación del mencionado Congreso, se creó el Instituto Indigenista Interamericano.⁴⁸³

D) Indianismo. Es un movimiento que se desarrolla a partir de 1970, el cual pretende ser la expresión de aspiraciones y reivindicaciones auténticamente indias, pero cuya manifestación se dio a mediados del siglo XIX, después de la guerra con los Estados Unidos, con levantamientos indios en todo el país.⁴⁸⁴

El actual resurgimiento del indianismo, es la manifestación latinoamericana de ese reconocimiento étnico que acompaña, en escala internacional, el proceso de mundialización. Está ligado al agotamiento del modelo nacional de desarrollo y a la quiebra del Estado intervencionista y asistencialista que implica. La transición del indigenismo al indianismo es el final de la era populista y el comienzo de una nueva era liberal.⁴⁸⁵

IV

Señorío y pueblos indígenas

Fray Gerónimo de Mendieta al referirse a los gobernantes de México, Tezcuco y Tacuba, lo hace con el calificativo de reyes y señores supremos de esas tierras. Cuando menciona el origen y genealogía de los indios de la Nueva España, habla de señorío como sinónimo de autoridad, de potestad, reinado, cuando señala que Acamapichtli, hijo del padre del mismo nombre, fue reconocido por los mexicanos, quienes le dieron el señorío. Asimismo, señala que los señores de México conquistaron muchos pueblos, haciéndolos vasallos y obligándolos a pagar tributos. Y al hablar del último señor Moctezuma, refiere que vino a señorearse de casi toda la Nueva España, y ser como emperador de ella, teniendo reyes y muchos grandes señores por vasallos y tributarios. En cada pueblo de las provincias sujetas a él, gobernadores y calpixques, tenían por oficio mantener justicia a tales pueblos, cobrar tributos reales y hacer guarda para que no se rebelasen.⁴⁸⁶

Apunta que los señores entre los indios, heredaban por línea recta, pero sólo si el hijo del señor procedía de mujer de la casa real de México, como infanta o infante yerno de dicha casa, o de Tezcuco en las provincias de tezcuco. En Tezcuco, antes que vinieran los españoles, muerto

⁴⁸³ *Ibidem*, pp. 103-105.

⁴⁸⁴ *Ibidem*, pp. 11 y 36.

⁴⁸⁵ *Ibidem*, pp. 126 y 127.

⁴⁸⁶ MENDIETA, Gerónimo de, Fray, *op. cit.*, pp. 134, 149, 150 y 152.

Nezahualcoyotzin, no le heredó hermano ni su primer hijo, sino Nezahualpiltzintli, porque era hijo de la mujer señora mexicana. Y así se hacía en los demás señoríos Y de entre hijos reales heredaba el poder el más valeroso, al que más amaba o al que nombraba en vida.⁴⁸⁷

Si algún señor de los sujetos al rey cometía algún grande delito, como traición moría por ello y no le heredaban sus hijos, sino como algún hermano menos participante del delito, y al hijo del delincuente, que era el que debía heredar, lo hacían gobernador o le daban otro de los oficios principales del señorío.⁴⁸⁸

Los señores de las provincias o pueblos sujetos a México, luego iban allí a ser confirmados en sus señoríos, después que los principales de sus provincias los habían elegido. En los pueblos y provincias sujetas a Tezcuco y Tacubaya tenían recurso por la confirmación a sus señores, ya que no reconocían superior uno del otro, pero cuando alguno de estos dos señores moría, lo hacían saber al señor de México y le daban la noticia de la elección, y era también suya la confirmación.⁴⁸⁹

Francisco Javier Clavijero menciona que este vastísimo país se dividía en los reinos de México, Acolhuacán, Tlacopan y Michoacán; en las repúblicas de Tlaxcala, Cholollan y Huexotzinco, y en otros muchos señoríos, como los de Tzompanco, Tequizquiac y otros pertenecientes a México. Tlaxcala cuando creció contaba con cuatro pequeñas monarquías, que formaban una aristocracia.⁴⁹⁰

Las tierras del imperio mexicano estaban repartidas entre la corona, nobleza, comunidades y templos.

Las Tecpantlalli (tierras de palacio) de la corona estaban reservadas al dominio del rey, las usufructuaban ciertos señores de palacio, pero debían reparar las casas reales y cultivar los jardines.

Las tierras Pillalli (tierra de los nobles), eran posesiones antiguas de la nobleza que habían heredado los hijos de los padres, o eran mercedes que hacía el rey a algunos de sus vasallos en premio de sus hazañas o de algún importante servicio a la corona.

Las tierras Altepetlalli o tierras de los pueblos, eran las que poseía el común de cada ciudad o lugar, las cuales estaban divididas en tantas partes

⁴⁸⁷ *Ibidem*, p. 153.

⁴⁸⁸ *Ibidem*, p. 154.

⁴⁸⁹ *Ibidem*, p.156.

⁴⁹⁰ CLAVIJERO, Francisco Javier, *Historia Antigua de México*, 10ª edición, México, Editorial Porrúa, 2003, pp. 1, 2 y 91.

cuantos eran los barrios de la población y cada barrio poseía su parte con entera exclusión e independencia de los demás.⁴⁹¹

La potestad legislativa entre los mexicanos en principio, las primeras leyes, la tenía la nobleza al parecer, después los reyes, pero al final de la monarquía, el despotismo las alteraba y mudaba. Las leyes de la capital no estaban tan generalmente recibidas en todas las provincias conquistadas, que no hubiese una variedad considerable; porque como los conquistadores no precisaban a los pueblos conquistados a hablar la lengua de la corte, tampoco los obligaban a adoptar todas sus leyes.⁴⁹²

Clavijero criticó al filósofo Paw, quien desde Berlín escribió acerca de los mexicanos vilipendiándolos, en el sentido, entre otros, de que no hay uno tan ignorante de la historia de México, que no sepa que aquellos pueblos estaban sujetos a señores particulares, y todo el Estado a un supremo jefe, que era el rey de México.⁴⁹³

Clavijero al mencionar las investigaciones que hizo Alonso Zurita por orden del rey católico, respecto a las leyes de los mexicanos, que pudieron ser conocidas sin haber sido escritas por ellos, pregunta, pero ¿Qué leyes? Y refiere al Padre Acosta, quien expresa dignas muchas de ellas de nuestra admiración, y según las cuales debían gobernarse aquellos pueblos aun en su cristianismo.⁴⁹⁴

Lo anterior, nos da idea de la jerarquización de las instituciones europeas en comparación con el poder ejercido por los indígenas del continente americano: Emperador, rey y señor, que corresponden al conjunto de reinos, reino y señorío, cuyo poder se ejercía en los reinos, provincias y pueblos, respectivamente. Sin embargo, las leyes, en el caso del Emperador azteca o mexica, no se impusieron en su totalidad a los pueblos dominados, con lo cual desde la época precolombina se configuró la autonomía de los pueblos indígenas.

V

Autonomía, independencia y nacionalismo

Por el respaldo militar que los tlaxcaltecas brindaron a los españoles para derrotar al imperio indígena del Anáhuac, Hernán Cortés incluyó en la lista de provincias que no debían ser entregadas en encomienda a Tlaxcala, sino

⁴⁹¹ *Ibidem*, pp. 301 y 302.

⁴⁹² *Ibidem*, pp. 306 y 311.

⁴⁹³ *Ibidem*, p. 775.

⁴⁹⁴ *Ibidem*, pp. 776 y 777.

bajo la Real Corona, como así se lo informó al Emperador Carlos V en carta datada el 15 de octubre de 1524.⁴⁹⁵

Este tratamiento privilegiado a los tlaxcaltecas continuó, ya que inclusive ingresaron a la nobleza de la Corte de Carlos V, en calidad de primos, que era una categoría feudal de nobleza inferior, por virtud del privilegio real de 11 de febrero de 1537, en el que se señala: *...señores de montes y aguas, y que puedan cargar armas ofensivas y defensivas, que tengan voz y voto en sus cabildos; que si acaso tuviere voz la justicia eclesiástica, no sean repugnados; que no paguen pecho, cohecho ni derecho; que puedan ser gobernadores de la dicha Insigne y Siempre Leal ciudad de Tlaxcala; que les den sus terrazgos y señoríos, que atiendan y cuiden así su ciudad como también sus pueblos.*⁴⁹⁶

En la Recopilación de las Indias de Antonio de León Pinelo, en su Libro Segundo, Título Segundo, relativo al derecho de la Corona e Instrucción Real de las Indias, se contiene la decisión del Emperador Carlos V, de 9 de julio de 1520, en el sentido de que aun y cuando no hay necesidad por la donación de la Santa sede católica, ordena que ninguna parte de las Indias será enajenada por los reyes de Castilla y León, ni por sus herederos y sucesores.⁴⁹⁷ Pese a esta declaración de dominio, el Emperador Carlos I el 6 de agosto de 1555 dispuso *ordenamos y mandamos que las leyes y buenas costumbres que antiguamente tenían los indios para su buen gobierno y policía y sus usos y costumbres observadas y guardadas después de que son cristianos y que no se encuentren con nuestra sagrada religión y las que ha hecho y ordenado de nuevo, se guarden y ejecuten y siendo necesario por la presente las aprobamos y confirmamos con tanto que nos podamos añadir lo que fuéremos servidos y nos pareciere que conviene al servicio de Dios nuestro señor y al nuestro y a la conservación y policía cristiana de los naturales de aquellas provincias no perjudicando a lo que tienen hecho ni a las buenas y justas costumbres y estatutos suyos.*⁴⁹⁸

No obstante este tipo de autonomía otorgada a los pueblos y comunidades indígenas en la época colonial, éstos no se conformaban con ella pues lucharon para independizarse del gobierno español y después del

⁴⁹⁵ MARTÍNEZ BARACS, Andrea, Un gobierno de indios: Tlaxcala, 1519-1750, México, Fondo de Cultura Económica, 2008, pp. 77 y 78.

⁴⁹⁶ *Ibidem*, p. 75.

⁴⁹⁷ LEÓN PINELO, Antonio de, *Recopilación de las Indias*, Tomo I, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992, p. 353.

⁴⁹⁸ *Ibidem*, p. 341.

gobierno criollo y mestizo, ya que en diversas partes de lo que fue la Nueva España hubo insurrecciones indígenas hasta comienzos del siglo XX, siendo la última la que encabezó el Ejército Zapatista de Liberación Nacional a partir del primero de enero de 1994, cuyos delegados y el gobierno de México suscribieron el acuerdo denominado de San Andrés Larráinzar, en el que propusieron reformas constitucionales en materia de derechos indígenas para conceder a los pueblos indios cierta autonomía administrativa y económica en la explotación y conservación de tierras, además de su organización política y cultural. Sin embargo, las negociaciones de paz se suspendieron porque la propuesta de reforma no se concretaba y la Comisión creada por el Congreso de la Unión en 1995 (COCOPA) creó una iniciativa de ley con base en el acuerdo mencionado, de lo cual el EZLN aceptó la propuesta; el Presidente de la República la consultó con grupo de constitucionalistas quienes no la aceptaron arguyendo el principio de igualdad ante la ley.⁴⁹⁹

Una vez lograda la independencia de México, en los primeros documentos que pretendieron y que constituyeron a México como nación, se arguyó la igualdad, por la influencia del liberalismo, con lo que se le dio al indio la calidad de ciudadano. En opinión de Montemayor, el liberalismo mexicano destruyó más comunidades en un siglo que las que destruyó la Colonia durante 300 años. Que la paradoja entre la igualdad jurídica formal y la desigualdad social real ayudó al encumbramiento de un nuevo hacendado y latifundista liberal que llegó a su plenitud durante el régimen de Porfirio Díaz. El pensamiento liberal se opuso a la dirección comunal de la propiedad, por lo que el paso a seguir fue el apoderamiento de las tierras de los pueblos indígenas, como fue el caso de la Ley de desamortización del 25 de junio de 1856, en la que se propuso reemplazar la propiedad comunal con la pequeña propiedad agrícola.⁵⁰⁰

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, en su artículo 27, reconoció y conservó la propiedad comunal, pero continuó con el principio de igualdad en la desigualdad social, económica, política y cultural de las que adolecían y adolecen los pueblos y comunidades indígenas.

En este proceso histórico y constitucional de desaparición del vocablo indio, promovido por José María Luis Mora en las sesiones del Congreso

⁴⁹⁹ MONTEMAYOR, Carlos, op. cit., pp. 119 y 120.

⁵⁰⁰ *Ibidem*, pp. 67, 68 y 77.

Constituyente de 1824,⁵⁰¹ se pensó también en la identidad nacional, con lo que se inició también un proceso ideológico acerca del nacionalismo, reconociéndose dentro de éste al indio. El 28 de enero de 1992, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la adición de un primer párrafo al artículo 4 constitucional, en el que se dispuso que *La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La Ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquéllos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas, en los términos que establezca la ley.*

Por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 14 de agosto de 2001, se derogó el anterior primer párrafo del artículo 4 constitucional y se reformó en su totalidad el artículo 2 constitucional, en el que se estableció lo siguiente:

La Nación Mexicana es única e indivisible.

La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

⁵⁰¹ *Ibidem*, p. 67.

A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.

III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados.

IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyen su cultura e identidad.

V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución.

VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.

VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.

Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

VIII. *Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.*

Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.

B. *La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.*

Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:

I. *Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, con la participación de las comunidades. Las autoridades municipales determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos.*

II. *Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior. Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles. Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas. Impulsar el*

respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación.

III. *Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil.*

IV. *Mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia y recreación, mediante acciones que faciliten el acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda, así como ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos.*

V. *Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria.*

VI. *Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación. Establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen.*

VII. *Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, la aplicación de estímulos para las inversiones públicas y privadas que propicien la creación de empleos, la incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización.*

VIII. *Establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, mediante acciones para garantizar los derechos laborales de los jornaleros agrícolas; mejorar las condiciones de salud de las mujeres; apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes de familias migrantes; velar por el respeto de sus derechos humanos y promover la difusión de sus culturas.*

IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en este apartado, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas.

Sin perjuicio de los derechos aquí establecidos a favor de los indígenas, sus comunidades y pueblos, toda comunidad equiparable a aquéllos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley.

Esta disposición constitucional destaca que la nación mexicana no es susceptible de dividirse, lo que significa que no es posible la independencia de los pueblos y comunidades indígenas, así como tampoco que pueden gozar de una autonomía absoluta. Sin embargo, se reconoce constitucionalmente la existencia de pueblos y comunidades indígenas, así como su derecho a la libre determinación con autonomía en el aspecto social, económico, cultural y político, dentro del marco constitucional; es decir, todos estos aspectos son al interior de los pueblos y comunidades indígenas, sin interacción al exterior para la toma de decisiones también sociales, económicas, culturales y políticas de alcance nacional, pese a que la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas informó en 2006, que al 2005 la población indígena en México ascendía a 10,103, 571 personas, (Diez millones ciento tres mil quinientos setenta y un indígenas), según el INEGI; esta población indígena equivale aproximadamente al diez por ciento de la población nacional.⁵⁰²

⁵⁰² Página principal de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, disponible desde: <http://www.cdi.gob.mx>

VI Conclusiones

1. La autonomía de los pueblos y comunidades indígenas, deviene de la época precolonial, en la que los pueblos con mayor poder militar sometían a otros, quienes otorgaban tributos y personas para su sacrificio o servidumbre con el objeto de que subsistieran; sin embargo, a pesar de esta dominación se les permitió a los pueblos sometidos conservar a sus señores y su organización social, económica, política y cultural.
2. La Corona de España permitió también cierta autonomía en los pueblos y comunidades indígenas, pero los sometió a las leyes españolas, a la evangelización y a la cultura occidental. Tlaxcala gozó de gobierno indígena durante casi 300 años, adaptado a las leyes de España; es decir, tuvo un mayor campo de autonomía en relación con las demás provincias.
3. A partir de la independencia de México, se pretendió desaparecer no solamente el vocablo de indio, sino su autonomía, so pretexto de la igualdad, pero paradójicamente en condiciones de desigualdad.
4. La autonomía de los pueblos y comunidades indígenas, fue reduciéndose y desapareciendo en la medida en que evolucionó la organización social, económica y política, en su constitución de Estado.
5. Los pueblos y comunidades indígenas a lo largo de nuestra historia colonial e independiente, se han resistido a que sean insertados en la llamada identidad nacional.
6. Los pueblos y comunidades indígenas han subsistido sin ser reconocidas constitucionalmente, así como sus usos y costumbres; es decir, han subsistido de hecho, lo que pone de manifiesto una realidad que hay que atender y resolver multidisciplinariamente.
7. El indigenismo e indianismo en el concierto internacional, ha propiciado que se vuelva la mirada hacia los pueblos y comunidades indígenas del mundo, a fin de reivindicarlos y resolver las condiciones de miseria en las que han sobrevivido durante la colonia, la independencia y en las democracias contemporáneas.
8. El reconocimiento constitucional de los pueblos y comunidades indígenas y su derecho a la libre determinación en un marco de relativa autonomía, ha sido un avance aunque no suficiente, toda vez

que debe ampliarse al exterior de la misma; es decir, permitirles con mecanismos constitucionales idóneos su participación directa en la toma de decisiones de trascendencia nacional, dado que la población indígena representa el 10% de la nacional y no cuenta con representantes con los que se identifiquen culturalmente. Inclusive, con este porcentaje poblacional podría constituirse un partido político integrado por indígenas.

VII Bibliografía

BEUCHOT, Mauricio, *La querrela de la conquista*, 2ª edición, México, Editorial Siglo XXI, 1997.

CLAVIJERO, Francisco Javier, *Historia Antigua de México*, 10ª edición, México, Editorial Porrúa, 2003.

FAVRE, Henri, *El indigenismo*, México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1999.

LEÓN PINELO, Antonio de, *Recopilación de las Indias*, Tomo I, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992.

MARTÍNEZ BARACS, Andrea, *Un gobierno de indios: Tlaxcala, 1519-1750*, México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 2008.

MENDIETA, Fray Gerónimo de, *Historia Eclesiástica Indiana*, 4ª edición facsimilar, México, Editorial Porrúa, 1993.

MONTEMAYOR, Carlos, *Los pueblos indios de México Evolución histórica de su concepto y realidad social*, México, Editorial Random House Mondadori, 2008.

O'GORMAN, Edmundo, *La invención de América*, 3ª edición, México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 2003.

Fuentes electrónicas

<http://www.cervantesvirtual.com/historia/colon/doc11.shtml>

<http://Wikipedia.org>

<http://www.diputados.gob.mx>

<http://www.cdi.gob.mx>

ISSN 1870727-0



Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias
Av. Congreso de la Unión, 66; Col. El Parque. C.P. 15960 México, D.F.
Edificio I, Nivel 2; Tel. 5036-0000 ext. 58140
www.diputados.gob.mx
cedip@congreso.gob.mx