

AUTONOMÍA, FISCALIZACIÓN Y CONTROL DE PODER*

Diego VALADÉS**

Es para mí un honor participar en este seminario. El ejercicio de reflexión que se ha llevado a cabo relacionado con la autonomía de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) corresponde a una importante medida que se espera adopte el Estado mexicano. Se han dado razonamientos abundando en la necesidad de esta autonomía, así como se han formulado reservas por parte de algunos de los participantes. Es normal que así sea; se trata de un ajuste muy relevante.

Esa potencial reforma constituye un ajuste mayor en la estructura del poder en México, que debe ser contemplada con la mayor serenidad y seriedad, como ha sido la constante en este foro, y como estoy seguro de que se hará una vez que las instancias decisorias del poder avancen en esa dirección. Hubo algunas preguntas que los organizadores tuvieron la prudencia de enviar a todos los participantes. El doctor Ackerman y el doctor Astudillo me las hicieron llegar. En concreto son tres preguntas:

1. En su opinión ¿la nueva Ley Federal de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación fortalece las atribuciones de la ASF?

* Versión estenográfica de la conferencia de clausura impartida el 18 de agosto de 2009 dentro del marco del seminario “Autonomía Constitucional de la Auditoría Superior de la Federación” organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y la Auditoría Superior de la Federación.

** Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

2. ¿Cree que es adecuado el actual diseño institucional del Estado mexicano para asegurar la rendición de cuentas y el control del poder? ¿Conviene convertir a la ASF en un nuevo órgano constitucional autónomo equivalente en rango al IFE, a la CNDH y al BM?

3. En el caso de dotar de autonomía plena a la ASF ¿cuál sería el papel del Congreso de la Unión en la vigilancia de las acciones del auditor? ¿Cómo compensar al Congreso de la “pérdida” de la ASF por medio del otorgamiento de mayores facultades de vigilancia y de fiscalización directa a los otros poderes de la Federación?

Comenzando con estas tres preguntas y con el tema que me fue asignado: “Autonomía, fiscalización y control del poder”, he preparado una serie de respuestas múltiples que desarrollaré. Pero quiero advertir de una manera muy sintética la enorme relevancia que tienen estos procesos en la construcción de los sistemas políticos democráticos, y señalar de qué manera surgieron los primeros procesos parlamentarios en la era premoderna; en la Edad Media. A veces estigmatizamos a la Edad Media considerándola como una era de oscurantismo; es una opinión que no comparto, ya que considero que la Edad Media también fue una era precursora de muchas acciones e instituciones trascendentes.

En la Edad Media se adoptaron las primeras Constituciones, apareció el primer sistema parlamentario y se formaron instituciones como la que hoy aquí nos acoge: las universidades. Éstas son un producto cultural de ese importante proceso histórico. Es curioso, por otra parte, que Constitución, parlamento y universidades se hayan dado de una manera más o menos sincrónica en un momento histórico identificado como la Edad Media.

Una causa eficiente de la formación de los procesos constitucionales y, por ende, de la génesis de lo que después se caracterizó como parte del parlamentarismo, fue precisamente la cuestión del presupuesto. Hay tres grandes momentos históricos que vinculan el desarrollo del constitucionalismo con los procesos relacionados con el presupuesto.

El primero fue en el siglo doce, cuando se elaboró en Inglaterra lo que se llamó el *Doomsday Book*, o sea, el primer documento que identificaba, como un auténtico censo, la propiedad y a los propietarios del reino inglés, para identificar a los causantes, y establecer con cierta precisión la capacidad tributaria del Estado. Ésta es una acción precursora de lo que llamamos el Estado moderno. En 1215 se produce un fenómeno importante, que consiste en la regulación de la acción tributaria del Estado; para el ejercicio de esa facultad se requirió por primera vez el consentimiento de los causantes a través de sus representantes. El hecho constitutivo de este proceso consistió en que para que el monarca impusiera una acción tributaria fiscal se necesitaba el consentimiento de los representantes de los causantes.

Pasa el tiempo y viene una nueva etapa. Esta segunda etapa sucede también en Inglaterra, y es lo que se conoce como el Bill of Rights de 1689. Ahí ya no se regula la capacidad de captación, sino la facultad de erogación. ¿Por qué? Porque al monarca se le había controlado para que no cobrara sino lo que no estuviera autorizado, pero de lo ingresado podía erogar en los rubros que considerara pertinentes. Esto cambió en 1689, cuando el parlamento también asumió la facultad de autorizar el gasto para de esta forma poder preguntarle al soberano, ¿a quién le cobras y cuánto? De igual forma ¿cuánto erogas, y cómo?

La tercera gran etapa es la del control del gasto. Éste hace su aparición con motivo de la Revolución francesa. Lo encontramos por primera vez en una Constitución en 1791. Desde luego, los franceses ya tenían una gran tradición, porque su primera corte de cuentas o cámara de cuentas se había establecido en 1303. En 1300, Felipe IV, también conocido como “el Hermoso”, disputó la capacidad tributaria del clero. Él consideró que sólo la Corona francesa podía establecer impuestos en territorio francés. Esto le implicó la excomunión, pero para poderse justificar en función de la acción que había tomado tuvo que establecer una Corte de Cuentas en 1303, que con variantes funcionó hasta 1791. A partir de 1791 y a partir de la Constitución francesa cambió a *bureau*

u oficina de contabilidad y, tal como documentó ayer el auditor González de Aragón, en 1807 se constituyó la Corte de Cuentas o Tribunal de Cuentas.

Este proceso ¿qué implicó en el orden constitucional? Implicó el surgimiento de un órgano fundamental para el desarrollo de la política, que se llama parlamento. El verdadero poder del parlamento estaba justamente en la administración de los recursos en cuanto al ingreso, la erogación y su control. Otros aspectos se adicionaron con posterioridad al poder de los cuerpos de representación; unos aparecieron por la vía consuetudinaria; otros surgieron por la vía legislativa. Inglaterra avanzó desde principios del siglo XVIII en cuanto a la figura que conocemos al día de hoy como primer ministro. Pero hay que tener presente que el primer ministro (al menos en sus orígenes) justamente se caracterizaba por ser el administrador, el *First Lord of the Treasury* de la Corona británica.

Por lo tanto, el tema que nos ocupa es básico para la democracia, porque no hay una mayor fuente de poder que la de imponer tributos. De la misma forma, por lo que respecta al gobernado, una de las mayores preocupaciones es la de recibir una contraprestación mínima en cuanto a servicios públicos y a prestaciones que aseguren su bienestar.

Por otra parte, la función redistributiva de la riqueza, la que permite en efecto determinar políticas de equidad en un Estado, se encuentra condicionada por la capacidad de tributación y por la orientación que se imprima al gasto. Así pues, los elementos relacionados con el gasto se han convertido en uno de los factores centrales en la caracterización de los sistemas presidencial o parlamentario, con independencia de cómo esté estructurado el poder político. Ese común denominador relacionado con las formas de administrar, operar, orientar o definir los niveles de ingreso y de gasto son fundamentales, y ahí no hay diferencia entre los sistemas políticos.

En la actualidad, esto nos lleva a diferenciar en el ámbito de los congresos, dos niveles de control. Por una parte, existe un

control de carácter político, y por otro lado, un control de carácter administrativo. Los controles políticos están muy explorados. Hay controles que podríamos definir como convencionales, que están en prácticamente todos los sistemas, y que son los relacionados con las formas de sanción de las leyes o el veto, con las observaciones que se pueden formular a través de las comisiones de investigación, que también son un común denominador en casi todos los sistemas, por lo menos en los sistemas democráticos desarrollados. También existen las comparecencias o preguntas en relación con quienes ejercen funciones de gobierno, que asimismo es un fenómeno que se produce con diferentes grados de intensidad en todos los sistemas políticos.

Por otro lado, en los sistemas parlamentarios y en los sistemas presidenciales hay algunos controles que se van caracterizando y que se han especializado. En el sistema presidencial se ha llegado a desarrollar el veto legislativo, particularmente en Estados Unidos, si bien ya fue declarado inconstitucional. En México se han tomado unas modalidades más o menos inocentes e inocuas, que se llaman puntos de acuerdo, que no representan una forma real de influir en las decisiones del gobierno, pero sí de fijar una posición política por parte de los integrantes de ambas cámaras. En los sistemas parlamentarios las formas por excelencia de control político han sido o son la confianza, la interpelación, la censura, y en algunos casos la disolución del propio parlamento. Pero además de eso hay formas de control administrativo que están también vinculadas al quehacer político de los congresos, y que se pueden ejercer por la vía de la pregunta o de la supervisión y de la evaluación. Esto se hace también en todos los sistemas constitucionales, sean parlamentarios o presidenciales.

Los controles de carácter administrativo suelen comprender tres grandes rubros: unos son los autocontroles que la propia administración ejerce; otros son los controles parlamentarios o congresuales, esto es, los que llevan a cabo las entidades de representación política y, finalmente, la tercera modalidad es la de los tribunales de cuentas —con ésa o con otras denominaciones,

como también nos las recordaba ayer el auditor González de Aragón—, pero esencialmente se trata de entes autónomos.

En esta materia encontramos por tanto tres niveles de control, que son: el autocontrol, el control administrativo político y el control administrativo técnico. El problema (y de esta forma entro directamente a las preguntas que nos planteaban los coordinadores de estas mesas) es el siguiente: ¿estos controles son excluyentes o son complementarios? Se ha planteado la supresión, al menos en el caso de México, de la Contraloría de la Federación, ahora llamada Secretaría de la Función Pública. Yo no favorezco esa posición, porque todo ente administrativo tiene derecho a tener en su ámbito una estructura administrativa que regule sus propios procesos para que la presentación de las cuentas que haga ante el órgano de fiscalización sea una presentación ordenada; si no hubiera una presentación ordenada por parte del gobierno, el trabajo de supervisión se vería en extremo dificultado.

Estas funciones internas de administración y de ordenación están perfectamente justificadas. En el caso de México, cuando la Secretaría de la Contraloría fue establecida en diciembre de 1982, su función no era solamente la de preparar una buena presentación ante los órganos de evaluación, sino de alguna manera suplirlos. Esto era comprensible en un momento en el que México se encontraba inmerso en una etapa de partido hegemónico, y en el que los controles no se podían confiar al Congreso, porque lo que el propio presidente de la República requería era de una entidad que supervisara la acción de sus propios colaboradores como una forma de certeza en cuanto a la idoneidad del desempeño que ellos tenían. Se requería de órganos de verificación del desempeño de la administración, así fuera sólo para informar al presidente de la República. Las limitaciones del Congreso eran obvias: su composición no favorecía un control objetivo e imparcial, de manera que hasta el presidente se veía expuesto a ser engañado por una estructura de poder compleja y dominada por intereses contrapuestos.

Por otra parte, sabemos que ninguna organización funcionaría de una manera satisfactoria, sea cual fuere su dimensión, si no se contara con un órgano de fiscalización en cuanto a los procesos administrativos, para evitar que quienes están en la cúspide en la pirámide de la organización sean objeto de engaño por parte de sus propios colaboradores. Así pues, todas las organizaciones tienen derecho a contar con instrumentos propios para regular sus procesos y para dar certidumbre a sus integrantes acerca de los procedimientos administrativos y de su éxito, y de la honorabilidad con la que se manejen los recursos. Por lo tanto, creo que no es incompatible la presencia de un órgano gubernamental con la existencia de evaluaciones externas.

Pero ahora tenemos los otros dos niveles: el control congresual y la autonomía del órgano de evaluación. ¿Son compatibles o incompatibles? Creo que son compatibles, porque la evaluación que hace un órgano colegiado de representación política no tiene que ver sólo con el rigor con que se hayan llevado las erogaciones y se hayan cumplido las funciones administrativas. También tiene que ver con la valoración de los resultados alcanzados desde una perspectiva de políticas públicas, y tiene que ver con las definiciones de políticas ulteriores.

Por lo que respecta a las grandes decisiones que en materia de programa de gobierno deben tomar gobierno y Congreso, cuando ambas áreas de poder están de acuerdo, en México tenemos un gran rezago. El artículo 26 de la Constitución otorga la facultad al Congreso, para que a través de la ley determine la participación que el propio Congreso haya de tener en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo. Hasta este momento, aunque el Congreso cuenta con esa facultad, se ha quedado en la posición de mero espectador. Los señores legisladores se quejan muchas veces de no participar en las definiciones de las políticas públicas, pero por otro lado no modifican la ley, para lo que sólo se requiere una mayoría relativa. La Ley de Planeación está concebida todavía conforme a los patrones y estándares de un poder altamente centralizado, propio de una estructura autoritaria del ejercicio del

poder político. La ley dice que el Plan Nacional de Desarrollo lo hace el gobierno, y que dentro del gobierno el PND lo coordina la Secretaría de Hacienda. Esto significa que un funcionario que no ha sido elegido ni es responsable ante el Congreso es quien determina a su vez todas las políticas públicas del país y fija por ende el sentido del gasto.

El Congreso quiere y debe involucrarse en el proceso de evaluación presupuestario. Es necesario que comience a involucrarse en el proceso de la propia elaboración del programa de gobierno que rige al país, y esto no es incompatible con la existencia de un ente autónomo en cuanto a fiscalización. Por el contrario, es complementario, ya que lo que un Congreso necesita es contar con instancias técnicas que lo provean de la formación objetiva, completa y confiable para tomar decisiones responsables e informadas, de tal suerte que el Congreso tiene un horizonte amplísimo por lo que respecta no sólo a la valoración de las formas y de los montos del gasto, sino a su propia participación en la definición de los programas de gobierno. Estos programas son responsabilidad del gobierno, pero que en las democracias contemporáneas la tendencia es en el sentido de someterlos a la aprobación de los órganos de representación política.

En el caso de México, esta forma de evaluación ha variado, desde una incipiente facultad del Congreso de tomar cuentas al gobierno que aparecía en la Constitución del 1824, hasta la formalización de un órgano especializado en supervisión, que fue la Contaduría Mayor, creada por las leyes de la Constitución centralista de 1836.

Ahora bien, el otro aspecto corresponde al control autónomo, y quisiera ser muy enfático al señalar que son perfectamente complementarios. En tanto más distribuida tengamos la función de control, más seguros podremos estar los destinatarios del poder de que esas funciones de control se están cumpliendo escrupulosamente y puntualmente; eso es lo que garantizan los órganos de fiscalización autónomos.

Con el nombre, e incluso con la integración que se prefiera, los hay unipersonales en cuanto a la titularidad, así como los hay colegiados en cuanto a sus estructuras de tribunal. En el caso de Brasil, son nueve. Los hay duales, en los que hay un titular y un subtitular, ambos designados por el Congreso. La forma de integración y composición depende mucho de las tradiciones y de la cultura que en cada sistema exista, y no es necesario trasladar exactamente el mismo modelo de un sistema a otro para obtener el mismo resultado. Los resultados se pueden obtener siguiendo los patrones ya establecidos y las rutas ya recorridas. Lo importante es ver qué hace ese órgano autónomo, y ¿por qué autónomo? Como en su brillante conferencia lo señaló ayer el doctor Jorge Carpizo, en este momento contamos con una Comisión de Vigilancia. Esta Comisión de Vigilancia está integrada en la actualidad (según los datos que espero estén actualizados) por doce diputados del PAN, ocho del PRD y siete del PRI. Desde luego, esta Comisión va a cambiar en cuanto a su composición a partir del próximo primero de septiembre, pero ¿está en el interés de la sociedad esta fluctuación de la integración de la Comisión, que atiende siempre a reflejar los cambios del electorado en relación con su predilección por los partidos?

Creo que no, en cuanto se trata de la auditoría de procesos eminentemente técnicos. La auditoría no hace valoraciones de naturaleza política. Si las decisiones de gasto están tomadas por los órganos políticos del poder, que son el gobierno y el Congreso, es razonable que haya un órgano que no esté involucrado en ninguna de esas decisiones para hacer una valoración objetiva de los resultados que los agentes políticos tomaron.

El interés de los representantes de la nación es ver que el gobierno cumpla con lo que le fue autorizado, así como el interés del gobierno consiste en que las fuerzas políticas no distorsionen la valoración que se haga del ingreso y del gasto. En consecuencia, la autonomía del sector que va a evaluar las decisiones tomadas por los órganos del poder debe ser del interés de esos mismos

órganos en beneficio de su propia relación y de sus mejores formas de colaboración.

Éste es otro problema importante que resuelve la autonomía del órgano de fiscalización de los congresos. Un objetivo deseable en todas partes y que se ha alcanzado en numerosos lugares, consiste en estimular, fomentar y auspiciar conductas cooperativas para hacer viables las decisiones políticas que se toman, para dar un soporte mayoritario a las acciones que el gobierno lleva a cabo. Estos entendimientos son de naturaleza política. Debe respetarse el espacio político de los congresos y de los gobiernos para negociar y llegar a acuerdos, para alcanzar consensos que se traduzcan en bienestar para los gobernados.

Pero entre esos consensos no debe incorporarse ni incluirse el “hacerse de la vista gorda” con relación a los aspectos de carácter técnico. Los acuerdos son para la política, para la gobernabilidad, para el bienestar colectivo. Pero los acuerdos no deben incluir el pasar por alto errores intencionales, porque entonces se produciría un efecto negativo. Todo lo positivo que tiene el acuerdo político se convierte en este caso en un acto de contubernio, y esto es lo que se impide cuando hay autonomía por parte del órgano fiscalizador. Se protege a los agentes políticos, se les da legitimidad a sus propios actos. Ellos, a través de esa certificación que un órgano autónomo les da, tienen la posibilidad de demostrar que sus acuerdos fueron positivos, que fueron inspirados por una necesidad de satisfacer aspiraciones legítimas de la comunidad, pero que no entrañaron la distracción de bienes del patrimonio público y que no implicaron actos corruptos. Esto es lo que desde mi punto de vista justifica a plenitud la autonomía del órgano de vigilancia.

Pero ¿qué funciones le corresponden al órgano de vigilancia? Una es verificar la utilización ortodoxa de los recursos, y otra es verificar el desempeño satisfactorio de las funciones. Las auditorías de desempeño que forman parte de las grandes aportaciones de la actual auditoría representan una valiosa contribución al sistema político y administrativo del país.

Valdría la pena una tercera función: en los nuevos sistemas constitucionales ha comenzado a aparecer un nuevo derecho: el de la prohibición o proscripción de la arbitrariedad. Ésta es una institución que ya figura en las Constituciones española y argentina, y que se ha ido irradiando a otras diferentes Constituciones. ¿Qué quiere decir “prohibir la arbitrariedad”? Quiere decir que la acción de la autoridad no sólo debe ser legal, sino que también debe ser razonable. Lo sabemos desde Cicerón; *summum jus, summa injuria*, era una expresión que denotaba los riesgos en el exceso de la propia legalidad.

Para nadie es un secreto que la aplicación inflexible de la ley sin importar las circunstancias imperantes, a veces genera situaciones de arbitrariedad ¿Por qué? Porque esas circunstancias varían. Asumamos por ejemplo que está prohibido cerrar la vía pública para fines de carácter privado. Pero cuando hay manifestantes que cierran una vía pública, ¿la autoridad debe aplicar por la fuerza el orden reglamentario y despejarlos, y decir “ustedes no pueden tomar o cerrar la avenida Insurgentes o el Zócalo o cualquier otro lugar o espacio público”? Creo que estaremos de acuerdo en que ahí prevalezca el criterio de que la autoridad actúe de manera razonable. Por eso considero que entre las funciones de evaluación de la Auditoría, además de las que corresponden a verificar la utilización legal de los recursos, y además de las que conciernen al desempeño, debe incluirse el análisis del ejercicio razonable de las funciones públicas, para ofrecer al Congreso, elementos de juicio.

Pongamos un ejemplo de algo con lo que todos los abogados estamos familiarizados. Sabemos que hay responsabilidades para las áreas jurídicas de todas las dependencias que no dan seguimiento a los juicios hasta su fase final. Esto se traduce muchas veces en un gasto innecesario para la administración y en una distracción excesiva para el administrador, porque aun cuando sepa que el administrado tiene razón, el abogado de una dependencia también sabe que si no agota todas las instancias en la defensa de una causa perdida, sin importar que pasen tres, cuatro o

cinco años, se expone a que le finquen responsabilidades. Surgen aquí dos preguntas: ¿es eso una buena administración? ¿Es ésta la administración que queremos? Considero que no; simplemente se encare la administración y se hace muy difícil la vida al administrado. Tiene que haber criterios de razonabilidad que sean evaluados, ya que si no lo son, se acentúa la discrecionalidad en el ejercicio de las funciones por parte del administrador.

Me parece recomendable la adopción de la autonomía de la ASF en el sistema constitucional mexicano. Sin embargo, hay que tener en cuenta algunas precauciones.

Primera precaución: no ahondar en la idea de que sólo las prohibiciones funcionan. Hace algunos años se puso de moda la referencia a “candados”. Con esta expresión se alude, desde hace varios años, a todas las medidas legales que tienden a entorpecer o por lo menos a limitar las decisiones de los funcionarios. Hoy, la vida política y la vida administrativa están saturadas de “candados”. Pronto no serán suficientes, y habrá que poner también cadenas. Una democracia con candados o una democracia encadenada es algo que desde el punto de vista semántico resulta contradictorio. Esto nos debe llevar a pensar en que la forma de construir nuestras instituciones debe alejarse del concepto estrictamente represivo de sanciones, de inhibiciones y de prohibiciones. Es inconveniente alentar los procesos de desconfianza, origen de esas medidas restrictivas, porque tienen un efecto incremental en el ánimo de la población y del legislador. Hay dos formas de conducir los procesos sociales: las prohibiciones y los estímulos. Me parece que debemos privilegiar los estímulos, y que en todo caso las prohibiciones no sean excesivas. Todas aquellas que sean necesarias deben ser estrictamente razonadas.

Segunda precaución: tratar de limitar la conversión de la ASF en una magistratura de opinión. Una magistratura de opinión es comprensible cuando con relación a la misma materia hay otra que sí es aplicativa de decisiones. Por ejemplo, nosotros podemos entender que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sea una magistratura de opinión, porque si a la Comisión se

le diera la facultad de hacer vinculantes sus decisiones, en realidad se trataría de un órgano jurisdiccional, y ya hay órganos jurisdiccionales que hacen la función. Por lo tanto, debe tenerse en cuenta que la CNDH satisface plenamente sus cometidos siendo una magistratura de opinión. Pero un órgano como la Auditoría no puede ser sólo una magistratura de opinión, porque no habría otro con facultades decisorias sobre la misma materia. La ley le permite imponer sanciones, y en ciertos casos tiene que dar vista al Ministerio Público. Hay quien sustenta que las decisiones de la Auditoría deben ser más rígidas, más contundentes, y que debe dársele la facultad directa del ejercicio de la acción penal, criterio que yo no comparto. Pero tampoco creo que sea suficiente con conservar la situación actual. Es verdad, la imposición de la multa es importante, pero también lo es que el solo hecho de darle conocimiento al Ministerio Público no es una garantía para la Auditoría ni para los gobernados.

El problema que tenemos, entre otros muchos en el país, es el de no convertirnos en una sociedad sin consecuencias, en la que pasen cosas, pero en la que luego no ocurra nada, porque entonces lo único que hacemos es trasladar a la sociedad la convicción de que las instituciones no funcionan como deberían hacerlo. El capítulo de sanciones es uno de los más delicados, porque debe ser resuelto sin acentuar las tendencias punitivas que caracterizan a los sistemas ineficientes, y sin girar hacia la pasividad y la conformidad ante las irregularidades. Si se construye una auditoría autónoma, pero con atribuciones limitadas, el efecto sería negativo desde la perspectiva de los administrados y nocivo para el control de los administradores.

Tercera precaución: los controles administrativos no deben ser inhibitorios de los controles políticos. Al contrario, debe subrayarse que los controles administrativos autónomos fortalecen a los controles políticos.

Cuarta precaución: debe tenerse muy en cuenta que así como en el ámbito fiscal la elevación de una tasa de impuestos que recae sobre un causante mayor indefectiblemente es trasladada al

cliente o al causante menor, también encontramos que los actos de excesiva compresión sobre la administración pública no estorbaban a un director general, que sigue siéndolo, o al jefe de unidad o a un jefe de departamento, que siguen disfrutando de sus emolumentos y de todas las prestaciones inherentes al cargo; esos actos acaban por afectar al administrado. Las inhibiciones impuestas a la administración siempre son trasladadas a terceras personas, porque afectan la capacidad de decidir y de actuar de los administradores. El afectado acaba siendo el destinatario de los servicios, el proveedor, en general el administrado.

Hay que procurar que los requerimientos normativos y de trámites no sean excesivos. Las inhibiciones en cuanto a gasto, en cuanto a celebración de concursos, en cuanto a adjudicaciones de contratos, y los múltiples trámites que hay que hacer para que se lleven a cabo los programas públicos, también se traducen en afectación, pero —lo repito— no de los funcionarios, sino de los destinatarios de la función. Por eso advertimos que hay tan severas omisiones en cuanto al gasto, y hay tantos retardos en la aplicación de las partidas autorizadas por el Congreso, en perjuicio siempre de los administrados. Se deja de hacer obra pública, se dejan de atender necesidades de solicitantes y de derechohabientes de instituciones de salud o de estudiantes de diferentes niveles en otros tantos centros escolares por las inhibiciones a las que están sometidos los funcionarios. Esto, por supuesto, no excluye que en muchas ocasiones la morosidad se deba a la indolencia o a la incapacidad de los servidores públicos. Para identificar este problema resultan convergentes los controles administrativos y los políticos.

Todas estas precauciones culminan en una última: no desprestigiar a la política. La autonomía de la Auditoría no obedece a la real o supuesta corrupción, ineficiencia o contubernio de los partidos políticos y del Congreso en el que están representados. No creo que se pueda argumentar a favor de la autonomía de la Auditoría como una reacción ante un hecho negativo, porque entonces nos estaríamos equivocando; en ese caso la solución

no estaría en la autonomía de la Auditoría, sino en corregir a los partidos y al Congreso, lo que también hay que hacerlo, pero por otras razones. Tenemos que ver el proceso de autonomía de la Auditoría con argumentos positivos a favor de esa autonomía y no con argumentos negativos en contra de los partidos y del Congreso. Hacerlo así contribuirá a la consolidación de nuestro sistema institucional, que es en lo que tenemos que pensar y por lo que nos tenemos que preocupar.

Estas reflexiones forman parte de lo que ha sido la tradición en cuanto al interés por los asuntos de la República, y no de ahora, sino de hace por lo menos veinticinco siglos. Quiero recordar a ustedes una pregunta que aparece en *La República* de Platón: “¿qué no necesitamos en nuestro Estado un supervisor siempre atento si queremos preservar la Constitución del Estado?” Esto se preguntaba Sócrates en el siglo cuarto antes de nuestra era, y ésta es la pregunta que todavía los mexicanos nos hacemos hoy. Pero estoy muy tranquilo porque sé que la respuesta está en muy buenas manos: está en las manos de ustedes.