

NUEVOS RETOS PARA LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

Irma Eréndira SANDOVAL*

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) es producto directo de la pluralidad política de la histórica LVII Legislatura (1997-2000) en la que por vez primera, el viejo partido de Estado perdió la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados. Ello marcó el desarrollo político del país de manera fundamental e incorporó a nuestra vida pública exigencias como la rendición de cuentas, la transparencia y el combate a la corrupción, referentes éticos que llegaron para quedarse en la práctica y léxico políticos contemporáneos.

Hoy, casi al término del primer periodo del Auditor Arturo González de Aragón al frente de la ASF, es un buen momento para reflexionar sobre el trayecto recorrido y las tareas aún pendientes. Frente a la crisis institucional que acosa por igual a los poderes ejecutivo, judicial y legislativo, así como a los diversos organismos autónomos del país, la ASF se ha convertido sin duda en una de las instituciones más efectivas del Estado mexicano, al haber destacado por su intensa actividad y gran profesionalización en el análisis de la Cuenta Pública.

En el ámbito normativo, hoy contamos con una Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, que ha sustituido la anterior Ley de Fiscalización Superior. Sin embargo,

* Investigadora en el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM y coordinadora del Laboratorio de Documentación y Análisis de la Corrupción y la Transparencia.

precisamente para que esta transformación rebase el mero nivel conceptual o discursivo es indispensable comenzar por reflexionar qué necesitamos para que la legítima y democrática aspiración de establecer un verdadero régimen de rendición de cuentas en el país pueda ser colmada. Tendríamos que preguntarnos qué tipo de Entidad de Fiscalización Superior de la Federación exige la modernidad democrática de nuestros días, una cuyo objetivo básico sea el de fiscalizar en su sentido más estricto y literal, u otra que se oriente a extender su mandato legal más allá de lo contable y articule una visión más compleja y profunda de lo que significa la rendición de cuentas, sobre todo tomando en cuenta los alarmantes niveles de corrupción e impunidad imperantes en nuestro país, y que año tras año continúan siendo retratados en diversos instrumentos internacionales de medición y percepción de la corrupción. En otras palabras, nuestra Entidad de Fiscalización Superior debe ser entendida como una institución concentrada en la realización de diversas tareas técnicas y específicas, o como una institución orientada a resolver un solo gran problema: el problema de la corrupción estructural en la gestión pública.

Aquí sostenemos que es precisamente esta segunda opción la que más apuntalaría nuestros procesos y esfuerzos democratizadores. Una auditoría verdaderamente moderna debería orientarse a trascender la visión cortoplacista, contable y legalista de la vigilancia de los fondos públicos. Como es evidente el contar con “cuentas claras” por parte de los órganos y servidores públicos que ejercen recursos del erario es nodal para el desempeño de un gobierno sano y eficiente. La fiscalización que se desarrolla a partir de la verificación de que el ejercicio del gasto público se ajuste a la normativa presupuestal y contable correspondiente coadyuva a la construcción de gobiernos eficientes y alejados de la corrupción. Sin embargo, es necesario advertir que el fenómeno de la corrupción no se puede abordar desde un enfoque exclusivamente contable, como si fuera únicamente una cuestión de sumas y restas, de dinero perdido y recuperado. Por ello la

“evaluación de los resultados de la gestión financiera” es una precondición necesaria, pero insuficiente para la rendición de cuentas. Esta última implica entre otras cosas el ejercicio del servidor público por informar, exponer y detallar de forma proactiva a los ciudadanos sobre los actos de gobierno desempeñados.

Por otro lado, gracias a la acción fiscalizadora de la ASF, hoy tenemos pruebas concretas de los grandes desfalcos al erario cometidos por las administraciones tanto de Vicente Fox como de Felipe Calderón. Algunas pruebas documentadas por la ASF son: la sobrevaluación de los pasivos del Fobaproa, los abusos de la Comisión Reguladora de Energía y la Comisión Federal de Telecomunicaciones, la ineficiencia y parcialidad de la Secretaría de Hacienda en la recaudación de impuestos, las extensas irregularidades en el manejo financiero de Petróleos Mexicanos, el abuso de los fideicomisos que manejan fondos públicos, el desaseo de las aduanas del país y la preocupante opacidad del fondo de transición presidencial de la cual participó César Nava, entre muchos otros casos que indican la gran corrupción estructural que todavía padece el país.

Entre los avances más sobresalientes de la nueva Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación podemos mencionar el hecho de que se profundiza la fiscalización de los recursos públicos federales que se transfieren a las entidades federativas, municipios y a los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal. Además de las transferencias, la nueva ley explicita que la fiscalización de la Cuenta Pública también comprende subsidios, donativos y de forma muy relevante se incorporan a los fideicomisos, fondos, mandatos y contratos análogos como sujetos de fiscalización. Esto es, desde luego, un logro que se debe en mucho al férreo esfuerzo del Auditor Superior de la Federación, quien desde el principio de su gestión los identificó como una de las 13 grandes áreas de opacidad y riesgo para la rendición de cuentas en nuestro país. De hecho, la ASF realizó una evaluación al sistema de Fideicomisos, Fondos, Mandatos y Contratos Análogos y encontró graves

irregularidades en el manejo de recursos públicos por medio de estas figuras.

La nueva Ley, en congruencia con la reforma constitucional de septiembre de 2007, también amplía el alcance de la revisión de la Cuenta Pública, incorporando la práctica de auditorías de desempeño en el cumplimiento de los objetivos. Dado que la rendición de cuentas se vincula con el principio de responsabilidad que debe caracterizar el quehacer público, en el examen del cumplimiento de los objetivos y la verificación de que la actuación administrativa se hubieran realizado de conformidad a los planes, programas y proyectos formulados, la cuestión central debería ser además del “qué” objetivos se cumplieron, profundizar en el “cómo” del cumplimiento. Contar con auditorías contables y de legalidad es importante, más nunca será suficiente para combatir la corrupción y consolidar un régimen de rendición de cuentas.

Sin embargo, así como hay que celebrar los avances, no habría que dejar de señalar las limitantes y una muy desafortunada que todavía existe en la Ley es que frena el alcance de las Auditorías de desempeño, pues tal como está hoy establecido en el numeral II del artículo decimotercero de los resultados de los ejercicios referentes al desempeño la ASF sólo está posibilitada a emitir recomendaciones. Lo cual a todas luces nulifica uno de los avances más importantes de aquella Ley de Fiscalización Superior de la Federación promulgada en 2000, en la que nuestra Entidad de Fiscalización Superior fue facultada para fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes.

Así que en materia de sanciones, todavía no estamos a la altura de las exigencias y parámetros internacionales en materia de fiscalización. La ASF tendría que estar dotada de mayores y mejores dientes en materia de sanciones para poder fincar responsabilidades penales y administrativas de forma directa. Estas nuevas facultades de sanción para el auditor son urgentes dado el nivel de corrupción e impunidad imperante en el país, ya que no es suficiente con documentar las irregularidades y corruptelas,

sino habría que avanzar en el fincamiento de responsabilidades. De otra forma, la labor de la ASF solamente abonaría al aumento de la sospecha y la desconfianza en el gobierno.

Una serie de vicios en el diseño institucional de la ASF le ha dificultado al Auditor pasar de la revelación de los fraudes al castigo de los responsables. Ello ha permitido que en varios casos claves una mayoría conservadora de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha logrado detener el alcance de las auditorías y las facultades de sanción de nuestra Entidad de Fiscalización Superior.

Recuérdense los casos en los que la Suprema Corte de Justicia de la Nación buscara poner límites a las facultades constitucionales del auditor con la desafortunada resolución de la Controversia Constitucional impulsada por el ministro Mariano Azuela a través de la que revocó una serie de recomendaciones dirigidas por la ASF a la Comisión Reguladora de Energía en relación con la inconstitucionalidad y tendencias privatizadoras mal escondidas en los Contratos de Servicios Múltiples. Siguiendo esta misma lógica, más recientemente Felipe Calderón presentó varias controversias constitucionales en contra de la ASF con el fin de detener, entre otras, las Auditorías a la Secretaría de Energía sobre el Otorgamiento de Permisos de Exploración y Explotación de Hidrocarburos, la Auditoría a la Secretaría de Gobernación sobre el Otorgamiento de Permisos de Sorteos y la auditoría al propio Gobierno Federal sobre los Programas y Campañas de Comunicación Social durante el convulsionado año electoral de 2006. El insostenible argumento del gobierno federal ha sido que la ASF se ha extralimitado en sus funciones, pues al parecer de los dos últimos gobiernos federales, ésta debe limitarse a una revisión exclusivamente contable del gasto público. Sin embargo, tal interpretación no encuentra ningún respaldo ni en la nueva Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación ni en el propio texto constitucional, cuyo artículo 79 señala claramente que la ASF está facultada para fiscalizar integralmente “el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes

de la Unión y de los entes públicos federales, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales”.

En otras palabras, se ha buscado por todos los medios impedir que el Auditor se meta en áreas políticamente delicadas como Pemex, los permisos para el lucrativo y poco ético negocio de los Juegos y Sorteos y los gastos de la propaganda gubernamental. Este tipo de reacciones ante las acciones emprendidas por la ASF demuestran la importancia de dotarla de plena autonomía constitucional. La modernidad democrática necesita órganos fiscalizadores independientes, transparentes y dotados de plenos poderes. Además, habría que señalarlo claramente: el Poder Legislativo también ejerce un control político no siempre positivo sobre la ASF por medio de la Comisión de Vigilancia.

Entre los pendientes más importantes para la LXI legislatura que recién comienza sería el fortalecimiento de la ASF como entidad responsable para asegurar la rendición de cuentas de la totalidad del gasto federal. En primer lugar, habría que dotar a la ASF de la facultad de sanción directa en materia administrativa. Actualmente, la ASF tiene que pedir a la parte acusada, la Secretaría de la Función Pública (SFP) perteneciente al Poder Ejecutivo Federal, que lleve a cabo esta labor. Además como ya se señaló arriba, se debe contemplar otorgarle a la ASF la facultad de ejercicio de la acción penal en casos particularmente graves de corrupción.

Otra reforma fundamental sería hacer vinculatorias las recomendaciones que surgieran de las auditorías al desempeño. De otra forma la crucial labor de evaluar el cumplimiento de los objetivos gubernamentales, más allá del manejo meramente contable del presupuesto, será desaprovechada. El trabajo de la ASF en esta materia ha sido particularmente valioso y las observaciones que surgen de estos procesos merecen ser más que simples “llamados a misa”.

Otro tema es que los principios de anualidad y posterioridad no tienen por qué ser vistos como dogmas inamovibles del ejercicio fiscalizador. En primer lugar respecto de la anualidad, ya el pro-

pio Congreso ha previsto la posibilidad de elaborar presupuestos multianuales o presupuestar con una visión de largo plazo, así que no vemos la restricción para que la ASF realice auditorías también multianuales. Además la reciente Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, ya dota al Auditor de facultades para solicitar información de otros ejercicios cuando sus investigaciones lleven a necesitar esta información. Sin embargo, falta que pueda incorporar otros años directamente en las auditorías que así lo exijan.

En segundo lugar, un órgano de fiscalización moderno, como el que exige hoy la consolidación democrática aquí y en todo el mundo tendría que contar con la capacidad de fiscalizar no sólo en forma posterior los ingresos, egresos, el manejo, la custodia y la aplicación de los fondos y recursos de los poderes de la Unión, sino también en el curso del ejercicio fiscal en marcha. Esto es realmente algo central vinculado al concepto de autonomía, es decir la posibilidad de contar con un órgano dotado de la capacidad para auditar no sólo *ex post*, sino *ex ante* en el curso del ejercicio fiscal en marcha, lo que dotaría al órgano de fiscalización de plenos poderes, lo cual implicaría un cambio sustancial en relación con el modelo de fiscalización que haría que nuestra Entidad de Fiscalización Superior se convirtiera en un órgano capaz de enfrentar al Estado corrupto que padecemos en este país.

Por todo ello sería muy recomendable dotar a la ASF de plena autonomía constitucional. La gran mayoría de los ponentes de este importante seminario, organizado por nuestra Máxima Casa de Estudios y la propia ASF, han estado de acuerdo con una reforma en tal sentido, incluyendo al Rector José Narro Robles y constitucionalistas de la talla de Diego Valadés, Jorge Carpizo, Jorge Fernández Ruiz y Daniel Márquez. Una reforma de este tipo fortalecería la labor de fiscalización del Poder Legislativo ya que al robustecer las facultades y la presencia pública del Auditor, los legisladores contarían con un poderoso aliado en la revisión de la cuenta pública. Además un Auditor autónomo también podría fiscalizar con mucho mayor rigor las cuentas de la propia

Cámara de Diputados, de la cual actualmente depende, algo urgente e impostergable.

En conclusión, hoy más que nunca necesitamos una Entidad de Fiscalización Superior que además de asegurar un ejercicio honesto, eficiente y transparente de los recursos públicos, se aboque de lleno a tareas fundamentales del combate de la corrupción estructural, que auspicien y promuevan la denuncia ciudadana, la protección de los informantes internos en los ministerios de la función pública, que aseguren la transparencia de las declaraciones patrimoniales de los funcionarios públicos, el funcionamiento efectivo de los servicios civiles de carrera, el control y sanción de los conflictos de interés, la educación cívica y la exigencia de acceso a información veraz, oportuna y transparente por parte de los entes fiscalizados, entre otras tareas ineludibles.

Todos ellos son retos complejos, arduos y difíciles pero no imposibles, y nuestra Entidad de Fiscalización Superior de la Federación bajo la conducción de un funcionario público de la honorabilidad, profesionalismo e imparcialidad de don Arturo González de Aragón sabrá estar a la altura de estas exigencias.