

METODOS Y SISTEMAS DE CONTROL DEL GASTO PUBLICO

Ernst Heuer

ANTES de iniciar el tratamiento de mi tema, quisiera hacer algunas breves acotaciones con respecto a lo que se refiere a los límites de nuestra actividad de control, las delimitaciones de la esfera de acción del Tribunal Federal de Cuentas.

Nosotros fiscalizamos entidades privadas, en aquellos casos en que el gobierno federal haya concedido subsidios o asignaciones financieras a estas entidades. En este contexto, quisiera aclarar que nosotros no tenemos derecho de fiscalizar a los llamados negocios de intercambio, si por ejemplo, la administración federal adquiere máquinas o si quiere pagar servicios, al igual que cualquier ciudadano que hace un pedido o una compra, lo paga; ésto es cuestión de un negocio puramente mercantil, pero no es materia de nosotros que podamos fiscalizar al empresario privado. En este contexto, sin embargo, hay una especialidad de áreas muy determinadas, el Derecho Alemán conoce la figura del encargo del mandato público, éste es un encargo muy específico para la realización de tareas públicas; por ejemplo, si el Gobierno Federal Alemán manda construir con una empresa privada, un tanque, ésta es una encomienda pública, porque sólo el Gobierno Federal Alemán puede dar la orden de la construcción de ese bien. En estos casos, se aplica una disposición muy es-

pecífica, ya que por regla general, las empresas privadas son pagadas sobre la base de costos, es decir, los costos que se tienen en la fabricación de un producto más un margen adecuado; aceptable de utilidades y este cálculo no es fiscalizado por el Tribunal Federal de Cuentas sino por autoridades de control de precios e instituciones a nivel estatal.

Eso, a mi manera de ver personal, presenta un defecto, una deficiencia de nuestro sistema. En lo personal opino y recomendaría que siempre debería fiscalizar aquél que está interesado en el resultado financiero, por lo que es erróneo encomendar la fiscalización a una autoridad estatal que nada tiene que ver con los resultados financieros, y que por lo contrario, incluso, puede incurrir en que el estado federal respectivo tenga una ventaja. Si la empresa en cuestión está situada en esa región, tendría el máximo de utilidades, porque en este caso aportará más impuestos, creará más fuentes de trabajo en este estado, etc.; sin mala intención, sin mala fé, podría ocurrir pues, que la autoridad estatal no estaría muy interesada en restringir considerablemente las utilidades de esta empresa; por lo consiguiente, opino que si se procede de esta forma, siempre debería ser la entidad fiscalizadora aquélla que proviene de un nivel administrativo de donde provienen los recursos.

Este es un punto que yo quería señalar, y es un punto más que, según mi convicción personal, representa cierta deficiencia en nuestro sistema. Sería el siguiente:

Nosotros fiscalizamos no sólo los egresos sino también los ingresos, nosotros controlamos las delegaciones de Hacienda para ver si han calculado correctamente los impuestos; ahora bien, particularmente en grandes empresas, con grandes sistemas contables que tienen infinidad de comprobantes, las delegaciones de Hacienda tienen que realizar gran parte de su actividad en las

propias empresas, a través de las auditorías que efectúan, en estos casos, funcionarios de la administración de Hacienda. Acuden a las empresas, revisan la contabilidad, pueden hablar directamente con los contadores de la empresa, para llegar a la conclusión y determinación de los impuestos que deben cobrarse; estos resultados se registran y se llevan a la delegación de hacienda, y allí lo incluyen en el expediente, ese resultado nosotros lo podemos ver en el expediente pero, según la situación legal actual, nosotros no podemos acudir directamente a las empresas para hacer exactamente lo mismo que hacen los auditores de Hacienda; es decir, no podemos ir a la empresa y ver los libros, nosotros dependemos de los datos que haya registrado el auditor de Hacienda, si él ha hecho correctamente su auditoría, si ha registrado correctamente, es suficiente; pero si él ha pasado por alto algún detalle, pues ~~est~~ará mal, o si él ha valorado equivocadamente ciertos datos, esto también sería grave, y si ha sido corrompido y él ha hecho correcciones al informe, entonces esto es sumamente grave.

Por consiguiente, también para este caso, mi opinión personal es que el control fiscal pueda controlar o fiscalizar toda actividad de la administración pública que repercuta en ingresos o egresos. Precisamente, en este campo, se trata de importes muy cuantiosos y me parece que aquí existe una laguna en nuestro sistema, espero que esta omisión en algún futuro cercano se cierre.

No sé cuáles sean las circunstancias de su país, si ustedes desarrollan o complementan su sistema, mucho les recomendaría que este punto lo tomen debidamente en consideración desde un principio, creo que nuestro país lo ha pasado por alto y una vez que algo se convierte en hábito, se convierte en costumbre por lo que es muy difícil de modificarlo. La iniciativa privada desde luego, no se sentiría muy feliz si nosotros también

tuviésemos acceso a las empresas, porque podría plantearse el problema de un exceso de fiscalización, un exceso de auditoría; primero intervienen los auditores del Seguro Social, de Hacienda, de Seguridad e Higiene del Trabajo, y al fin todavía interviene el Tribunal Federal de Cuentas, por lo contrario, opino que en vista de tantos auditores, pues no importa que sea uno más. Esto complementa lo expuesto porque me parece que pudiera ser de interés para ustedes.

LOS PROCEDIMIENTOS Y SISTEMAS DE CONTROL DEL GASTO PUBLICO

Como primer punto, tenemos el tema de planificación del trabajo; como ustedes saben, nosotros tenemos una institución muy ordenada que funciona muy bien, gracias a la antigüedad y al cúmulo de experiencias que tiene nuestra institución, razón por la cual, no es de sorprender que tengamos también un sistema de planificación de trabajo muy sofisticado, no nos levantamos por la mañana y nos vamos a alguna parte a fiscalizar, sino que todas nuestras labores están planificadas y muy bien ponderadas.

Quisiera explicarles ésto con algo más de detalle, quisiera diferenciar aquí, los objetivos y criterios de la planificación de trabajo frente a los receptores de la información que nosotros generamos y el significado de la planificación de trabajo para nuestras labores y nuestras actividades internas. Pero, en primer lugar permítanme hacer una presentación formal de cómo se realiza la planificación de trabajo de nuestra institución, nosotros hacemos un plan de trabajo con base en ejercicio por ejercicio, es decir, abarcando un año calendario. Para ello contamos con directrices, conforme a las cuales, el cuerpo colegiado de fiscalización (tenemos cuarenta y ocho áreas de fiscalización) tiene que haber presentado hasta el día 15 de noviembre de

cada año, el proyecto de plan de trabajo para el ejercicio siguiente.

Este proyecto es presentado a los presidentes y vicepresidentes, para que éstos vean los planes de trabajo, cada uno de estos dos señores tiene a su cargo cuatro departamentos y, por consiguiente, cada uno de los presidentes recibirá veinticuatro proyectos de planes de trabajo, estos planes de trabajo previamente han sido autorizados por los directores, es decir, los jefes de departamento, que los han discutido con el jefe de sección correspondiente.

Los presidentes cuentan con cierto lapso para intervenir y hacer sus observaciones, con base en estos proyectos, ellos pueden darse cuenta si ésto coincide con sus ideas u opinar que el plan de trabajo debería modificarse, debería de complementarse o mejorarse en alguna forma. Un papel muy importante en este sentido, tiene una orientación un tanto uniforme en nuestro país. En nuestra institución ésto es necesario, no es posible que algunas áreas de fiscalización traten muy amablemente a las entidades que fiscalizan o sólo fiscalicen áreas de poca importancia, mientras que a otras entidades se les investiga hasta el fondo y se les incide con el dedo hasta llegar a exacerbarlas. De manera que esta coordinación y homogeneización es, sin lugar a dudas, una tarea que los presidentes tienen presente al estudiar los planes de trabajo. Si en casos individuales, con respecto al determinado plan de trabajo, desean una modificación se pondrán en contacto con el cuerpo colegiado que ha desarrollado este plan de trabajo y presentarán sus propuestas de modificación.

Como ustedes saben, no existe ahí ninguna atribución de dar instrucciones. Por parte del presidente tienen una especie de veto, porque las decisiones se toman en forma unánime y, si

los presidentes no están de acuerdo, los otros miembros del Tribunal de Cuentas, es decir, el jefe del departamento o jefe de sección, no pueden imponer una decisión en contra de la voluntad del presidente o del vicepresidente según cuál sea el competente. Ahora bien, ustedes se preguntarán qué ocurre en caso de un bloqueo de actividades, de hecho ésto ocurre así, para ello existen procedimientos de toma de decisión y que sin embargo, muy raramente se aplica, ya que por regla general los problemas y los planteamientos se resuelven con espíritu de cooperación; pero en el peor de los casos, la decisión se toma en un Senado, que es un cuerpo colegiado más grande y que tiene competencia para un departamento. En este caso, se procede a la votación y el Senado decide cómo se va a proceder y todos tendrán que aceptar.

Al hablar de planificación del trabajo, puede hacerse una diferenciación entre las motivaciones internas y externas; en cuanto a los criterios o ideas externas que tenemos presentes al elaborar los planes de trabajo, desde luego habrá que ver, en primer lugar, que tenemos una institución pequeña, con cerca de 350 funcionarios activos en la fiscalización con una enorme materia de fiscalización, no tengo la cifra presente pero creo que es algo del orden de quinientos millones de marcos, o sea unos doscientos millones de dólares, y tenemos que controlar un millón trescientos mil funcionarios y empleados públicos de la Federación. A ésto, se suman cerca de mil empresas en las cuales tiene participación la Federación, donde hay algún control que hacer y por consiguiente, hay que proceder en una forma muy bien pensada ya que nosotros no tendríamos ninguna posibilidad de tratar en forma exhaustiva y detallada toda esta materia; aun cuando se tome en consideración que en la mayoría de estos ámbitos existen las llamadas entidades auxiliares de control, que realiza una labor preparatoria para el Tribunal Federal de Cuentas, de las cuales me voy a referir más tarde.

Del análisis de los hechos, es decir, de la existencia de esta enorme materia de fiscalización y de nuestro reducido potencial de auditorías, nos orientamos, al principio, por que las auditorías o los controles deben estar planificados u orientados de tal forma, que permitan integrar una idea representativa del conjunto del área fiscalizada.

Un concepto que siempre debo recalcar a los auditores de nuestro país, es que no tenemos la ambición de eliminar todas las fallas de eficiencia administrativa; si nosotros, por así decirlo, abarcamos toda la materia de fiscalización con una red, una malla, muchos pequeños peces se nos escapan, pero lo que nos interesa son los grandes peces que podrían causar problemas y que podrían minar o destruir nuestra administración. Para la planificación, nosotros debemos tejer o fabricar esta red, de tal forma que produzca este resultado al cual aspiramos.

Un segundo principio que hay que tener presente, es que de ser posible, nuestros resultados de control deben ser de la mayor actualidad posible, comentaba que en el control fiscal moderno el aspecto de apoyo y asesoramiento para el nivel máximo del poder ejecutivo, y desde luego también, para el poder legislativo, está ganando importancia, no obstante, debemos tener mucho cuidado en la planificación para estar en posibilidad de llegar a resultados de actualidad.

Un tercer principio, que desde luego es difícil de poner en práctica, es que no podemos dejar que surja la impresión de que la malla de nuestra red es tan amplia, que en realidad en la administración se puede partir del supuesto, pues nada va a salir a la luz, que podemos hacer y dejar de hacer lo que queramos; como ejemplo, les quisiera señalar una experiencia de mi propio departamento, comentaba que dos áreas de fiscalización de mi departamento tienen competencia para todos los gastos del per-

sonal en la federación, estos funcionarios a menudo con un placer hasta diabólico, han señalado que con su pequeño potencial sólo fiscalizan una entidad determinada cada treinta años, y yo les dije a estos colegas, que por correcta que pudiera ser esta reflexión, de ninguna manera debe trascender hacia afuera, de ninguna manera debe convertirse en un factor calculable; de ningún modo, si ustedes han auditado una entidad, puede partir del supuesto que ya el año próximo, ni ninguno de los años que vendrán, sino que lo ideal sería llegar a una cierta mezcla.

En el Tribunal Federal de Cuentas aplicamos un procedimiento matemático aleatorio, es decir, que seleccionamos un poco las entidades y por otro lado, procedemos según un cierto sistema, así, ninguna entidad puede sentirse segura, por el simple hecho de que se le acaba de practicar una auditoría, de que no va a estar sujeta a auditoría el próximo año o dentro de dos años. Esta seguridad de ninguna manera debe producirse porque representaría algo así como un cheque en blanco para esa administración, ya que sus principales funcionarios pensarían que en los próximos años podrían hacer lo que quisieran; hemos tenido casos en que los funcionarios nos han dicho que: como nos faltaban cinco años para jubilarnos, creímos que ustedes ya no llegarían a auditarnos, y que hubiéramos podido hacernos la vida un tanto más agradable, pero de hecho se habían equivocado con este cálculo, y esa imprevisibilidad es muy importante. Lo que interesa a nivel interno, dentro del Tribunal de Cuentas con relación a la planificación del trabajo, es que se trabaje en forma coordinada y que haya objetivos uniformes; pero lo más importante en la planificación de trabajo es que exista una coordinación del potencial en aquellos casos en que se requiere la colaboración entre varias áreas de fiscalización para llevar a cabo una auditoría, les voy a mencionar un ejemplo, si nosotros hacemos una auditoría operativa, una auditoría de organización, esto por regla general, requiere del conjunto de tres áreas de fisca-

lización. Necesitamos por un lado, la labor coordinada que habría de estar especializada precisamente en éstas auditorías organizativas, necesitamos la cooperación de aquella área que normalmente fiscaliza la entidad correspondiente en su labor técnica, y según el gasto concreto, casi siempre necesitamos el apoyo del área de fiscalización competente para el procesamiento electrónico de datos, ya que la organización, por regla general, está vinculada con el procesamiento electrónico de datos, tenemos un área especializada en esta materia, y puede haber incluso cuestiones muy específicas con respecto a la administración interna de oficinas, entonces tendremos tres o cuatro áreas de fiscalización que tienen que cooperar para una sola auditoría y ésto, desde luego, es necesario coordinarlo y tomarlo en cuenta en la planificación de trabajo.

El procedimiento en sí, es un poco más complicado pero, por regla general, se pone en práctica sin mayores problemas. Cabe señalar que la estructura de nuestras áreas de fiscalización, en principio, permite hacer una diferenciación en tres grupos, tenemos en la mayoría de los casos, áreas de fiscalización técnica, estas áreas siempre tienen competencia para un determinado sector, por ejemplo, un área de fiscalización tiene competencia para el ministerio de relaciones exteriores, el ministerio del interior, el ministerio del trabajo, etc., es decir, cada sección tiene una competencia técnica; luego tenemos las áreas de fiscalización de cuestiones básicas que trabajan más bien los aspectos jurídicos, y existen áreas de fiscalización con conocimientos que se aplican a todas las necesidades, a todos los tipos de administración. Estas áreas de fiscalización tienen una función de apoyo, en algunos casos pueden auditar por sí mismos, pero muchas veces sirven de apoyo y pueden fiscalizar en todas las entidades, especialmente en cuestiones de organización, en cuestiones de personal, en procesamiento electrónico de datos, gastos de personal, etc. Como último punto de la coordinación interna en la

planificación de trabajo, cabe señalar, que esta planificación también se debe poner de acuerdo con el plan de trabajo de las entidades auxiliares de control, y nosotros tenemos más de cien entidades de control auxiliar a nivel federal, y a más de mil quienes trabajan en las administraciones estatales para la federación, ésto es un número muy grande de oficinas y todas estas oficinas auxiliares de control nos tienen que hacer llegar sus planes de trabajo, ellas nos hacen llegar sus proyectos de planes de trabajo al primero de noviembre de cada año, como ya les dije, nuestros planes de trabajo tienen que ser presentados a los presidentes el 15 de noviembre, en esos quince días, con cierta premura, con cierta celeridad, debe resumirse la planificación de trabajo y debe armonizarse lo que hacen las oficinas auxiliares de control y lo que hacemos nosotros para que no nos obstaculicemos recíprocamente. Esto juega un papel creciente en la práctica, una forma muy probada de cooperación, en el sentido de que se cuida mucho de que se lleven a cabo auditorías de recíproco apoyo; ésto es, las auditorías por temas o las auditorías por áreas, que se llevan a cabo bajo la dirección del Tribunal Federal de Cuentas, pero que en sus detalles son llevadas a cabo en gran medida por las oficinas auxiliares de control, porque ya están mucho más familiarizadas con las realidades, con las informaciones existentes, pero ésta es una cooperación sumamente efectiva y eficiente que permite que las entidades auxiliares de control, que normalmente no valoran al mismo nivel que el Tribunal de Cuentas en cuanto a su remuneración y en cuanto a su prestigio, pero sí rinden un trabajo sumamente valioso porque están muy bien orientadas por los colegas que manejan esta coordinación en esta institución.

Veamos ahora la planificación del trabajo propiamente dicha, para ésto nosotros llenamos un formato.

Se trata de una forma impresa que contiene básicamente los siguientes datos: primero, cuáles son los proyectos de auditoría

que pretende llevar a cabo el área de fiscalización respectiva en el ejercicio; bajo consideración, ahí diferenciamos en términos simplificados los proyectos de interés de las otras actividades, más adelante les voy a ilustrar ésto un poco más. En realidad son dos formas impresas, pero en primer lugar, siempre se especifica el tipo de actividad, después qué persona se va a encargar de la tarea para que cada servidor, en un área de fiscalización, sepa cuáles van a ser las actividades que se van a ejercer, luego cuánto tiempo se prevé para la medida, luego cuántos días de viaje se van a requerir para el ejercicio de estas actividades, cuántos días los funcionarios van a estar fuera de la sede, y luego, un aspecto que también es muy importante se especifica, en qué forma se va a realizar la auditoría.

Ahora bien, ustedes preguntarán que significa ésto, nosotros llegamos a la conclusión que los tipos de auditoría se deberían estructurar en las directrices para la planificación del trabajo que ya les mencioné; por esta razón se hace una distinción entre las auditorías generales, las auditorías por temas, las auditorías por áreas, las auditorías de sistema, las auditorías de programas, las auditorías de seguimiento y las auditorías de control y orientación.

Es toda una serie de conceptos que poco dirán a primera vista, razón por la cual lo quiero especificar un poco más, y señalarles los diferentes objetivos de estos tipos de auditoría.

Podría decirse de antemano, que si uno tiene presente todos estos conceptos como una orientación a grosso modo, puede tenerse presente que hay un tipo de auditoría que es prácticamente, sin prejuicio alguno, vamos, hacemos la auditoría a ciegas, por así decir, sin tener una idea previa de lo que vamos a buscar o queremos detectar, simplemente metemos la mano en este gran recipiente del acontecer administrativo, y sacamos al-

go, y vemos si nos sirvió o no, éste sería el tipo de auditoría general.

La auditoría de orientación también es similar a grandes rasgos, pero básicamente la auditoría general es de este tipo.

La auditoría por temas, la auditoría por sistemas, la auditoría por programas y la auditoría por área tienen otra estructura, en estas auditorías nosotros mismos ya tenemos una idea presente, en realidad ya contemplamos una hipótesis, un planteamiento, un cuestionamiento, y lo que vamos a hacer es verificar si se cumple esta hipótesis, o si las cosas difieren de lo que nosotros pensamos; pero, si hay ya una idea previa, no nos metemos ahí a ciegas, sino que ya la enfocamos con algunas ideas previas, estableciendo qué tipos de resultado podríamos encontrar, esto es muy importante tenerlo presente.

Ahora hablemos de los diferentes conceptos un poco más en detalle, había mencionado la forma de revisión sin ninguna idea previamente concebida o fijada, quizá esto lo pueda aclarar mejor desde mi propio campo de trabajo, nosotros revisamos los gastos del personal, por ejemplo, de la Secretaría de Relaciones Exteriores, entonces a la caja federal competente le damos el encargo por un mes determinado del año, para que nos proporcionen todos los gastos del personal efectuados por el Ministerio del Exterior, o sea la Secretaría de Relaciones Exteriores. Dejarlo imprimir en la época actual ya no constituye ningún problema, alguien nada más oprime un botoncito y tenemos el listado, también es posible que al departamento de procesamiento de datos se le pida un listado, digamos, uno de cada veinte receptores de los gastos del personal, o sea uno de los cada veinte beneficiados y suponiendo que queremos revisar el 5 % de todas las prestaciones, de todas las remuneraciones, entonces queremos revisar por ejemplo, una de cada 20

personas que aparezcan en el listado. Esto es lo que hace el departamento de procesamiento de datos, nosotros analizamos estos casos, revisamos los expedientes personales o aquellos expedientes necesarios para calcular los sueldos, vemos si han cumplido todos los requisitos, si están todos integrados conforme al reglamento, si se han indicado todos los gastos; ésto es una revisión muy general, estamos realizando una actividad muy administrativa, sin haber concebido previamente algún concepto, alguna meta determinada para nuestra revisión, sin someternos a ninguna restricción, simplemente analizamos. Esto cuesta bastante trabajo y se lleva mucho tiempo y generalmente damos este tipo de revisión a las oficinas auxiliares de control, o entidades auxiliares de control, este tipo de trabajo no es realmente popular en el Tribunal Federal de Cuentas porque representa mucho trabajo, los resultados son muy escasos; de tal forma que los auditores se sienten muy frustrados porque están trabajando durante una semana o dos, y quizá encuentren cada segundo o tercer día algún caso en el que se haya calculado mal el sueldo, porque por lo general esta entidad administrativa trabaja muy bien, pero en fin, no debemos subestimar este tipo de revisión que se necesita para tener una perspectiva general.

También nos tenemos que avocar a algunas materias de revisión determinada, si no, corremos el riesgo de creer que en algunos campos no hay ningún error posible, y en otros campos se amontonan, se aglomeran los errores, ésto no es cierto, yo he visto ese problema durante mucho tiempo al tratar de reformar la labor de las entidades de control, estas oficinas auxiliares de control tenían el problema, y de hecho lo tienen muchos de nuestros colaboradores, a quienes les gusta hacer una auditoría en un campo determinado, preguntas determinadas y, como decían mis otros compañeros, les gusta analizar esta materia, porque aquí es donde generalmente encuentran muchos errores y donde la administración comete muchas equivocaciones y por

eso tenían que revisarlas constantemente, pero en cambio, decían que en otros campos de acción no presentaban errores y aquí realmente no requerían de mayores revisiones, yo dí instrucciones en algunas ocasiones de que este aspecto se controlara y nos dimos cuenta que ésto, generalmente, no era cierto, lo que ocurría es que si uno realizaba una revisión igualmente intensiva que nuestros compañeros, en aquellas materias que a ellos les gustaba, entonces se detectaba el mismo número de errores; la explicación para la conducta de los auditores era muy diferente, generalmente ellos tenían buenos conocimientos en esa materia determinada, les gustaba revisar y hacer auditorías en un campo en materia que ellos dominaran, y temían meterse en alguna materia que no dominaran de la misma manera.

En este sentido, bien pudiera presentarse una situación difícil, en caso de una controversia con la entidad auditada, y optaban por mantenerse alejados de esta materia, ésto es algo que logramos superar.

Hoy en día, la mayoría de los casos en las entidades auxiliares de control existe una obligación, y es la de abarcar todas las materias de revisión, o sea, en todos los campos hay que hacer una revisión general, de acuerdo con un procedimiento determinado en proporciones exactamente estipuladas, para que nosotros podamos controlar si realmente fueron allí a hacer auditoría. Alguien preguntó que quién controlaba a los controladores, o sea a los auditores, pero se puede decir que el control acaba en ciertos momentos, en cierto punto, pero por el momento todavía podemos controlar a las entidades auxiliares de control, o sea, nosotros hacemos este control posterior, y muchas veces acudimos a las entidades auxiliares revisadas para comprobar que éstas realmente hayan llevado a cabo una revisión.

Es muy importante, para el Tribunal Federal de Cuentas, hacer ésto, para poder confiar en los resultados de auditoría obtenidos de diferentes entidades auxiliares de control, porque los resultados obtenidos del gran número de entidades auxiliares de control tienen que ser comparables, tienen que basarse en parámetros comparables y por tanto, la selección de la materia a revisar debe ser también comparable, o sea estar homogeneizada, concertada de alguna forma; por lo mismo que había dicho, sería adecuado que la materia de revisión permita que se hagan determinaciones aleatorias en cuanto a la auditoría que se va a hacer.

Ustedes saben que existen aquí algunas premisas, algunos requisitos, las materias que van a ser revisadas tienen que presentar cierta homogeneidad, también en el aspecto técnico debe ser posible analizar esta materia determinada en forma aleatoria, es un procedimiento muy adecuado que requiere de poco trabajo y conduce a muy buenos resultados, es un procedimiento muy rentable y nos permite también, posteriormente, recopilar los estados de revisión sin que los del Ejecutivo puedan decir que estamos tomando cosas no comparables, es como estar sumando peras y manzanas, como decimos en Alemania; aquí también es cuestión de la metodología que se aplica y que es un aspecto que se tiene que tomar en cuenta, ésto en cuanto a la revisión general. Había dicho, como siguiente punto, que hay una revisión no general, misma que hace énfasis en algunos aspectos, en algunos puntos.

Una auditoría por tema, se trata de ponderar todos los aspectos, es un tipo de auditoría un poco más compleja que requiere más trabajo y es una forma de revisión muy típica. En la revisión de construcciones se da un ejemplo típico de la revisión por tema, es un tipo de revisión de control que requiere de mucho trabajo como ya dije, y solamente se deberá aplicar en

casos necesarios, principalmente cuando están en juego grandes montos de dinero o bien cuando implica un factor de seguridad importante, puede ocurrir que hagamos una revisión por temas en un ámbito que no abarca mucho dinero pero que tiene una gran importancia desde el punto de vista de la moral; ya comenté que el ciudadano en Alemania es sumamente sensible, es sumamente delicado cuando se trata de relaciones de la moral, por ejemplo, si algún titular utiliza su puesto para que le hagan un jardín en su casa, o cualquier otra obra similar, entonces en Alemania ésto ya es un escándalo; de manera que el Tribunal Federal de Cuentas revisaría con gran detalle, aun cuando las cuestiones de dinero no sean un factor muy importante.

Puedo darles otro ejemplo, hubo una entidad de gobierno que había sido recién instalada, recién instituida, éste es otro aspecto que hay que considerar siempre, si se trata de una entidad nueva o ya de mucho tiempo, o sea, si es una entidad nueva, muchas veces no sabe cuáles son sus competencias y mucha gente que ha sido promovida en un puesto, ahora piensa que ya tiene un nivel superior y hace casi lo que diosito mismo; todo ésto hay que tomar en cuenta. En fin, teníamos una entidad recién instituida donde el titular era catedrático, a él no le gustaba para nada su oficina, nosotros tenemos ciertas directrices, ciertas pautas de lo que una persona en su cargo puede tener en su oficina, qué tipo de equipamiento, decoración, etc., pero este señor convenció a su asistente para que cambiaran su oficina y posteriormente compró los muebles, muy bonitos, para su propia oficina, y después integró el valor de estos muebles nuevos a la factura de la redecoración de la oficina de su asistente, ésto es algo que también puede ocurrir en Alemania, afortunadamente siempre hay personas que nos dan un tip, alguna indicación, entonces el Tribunal Federal de Cuentas acudió a esa entidad administrativa y revisó casi ladrillo por ladrillo, y pudimos constatar que había muchos otros aspectos que se debían objetar, y

lo peor en este caso, a lo que somos sumamente alérgicos, bueno, ya es terrible cuando alguien hace algo prohibido, pero lo peor es cuando falsifica comprobantes, cuando falsifica documentos y falsea los hechos, ahí sí somos sumamente delicados, como ven ustedes, de hecho ese titular tuvo que someterse a un juicio político, y la Procuraduría es la que interviene también aquí; naturalmente ya no está ocupando su cargo; éstos son aspectos que no tienen gran importancia en cuanto a la cuantía monetaria, pero sí en cuanto a su importancia moral.

Otro ejemplo, el presidente de un alto tribunal en Alemania también estaba convencido de que su oficina no era lo suficientemente buena y bonita, así que la redecoró, se hicieron objeciones a este cambio y entonces esta persona repuso la cantidad utilizada en la redecoración.

Muchas veces, a las personas si se les hace una indicación, una objeción a su actitud, reaccionan y reconocen su error y reponen la cantidad, ésto es la revisión por temas.

Después había yo hablado de la revisión de auditoría por áreas, aquí existen diferentes tipos, ésta es una de las más difíciles, asimismo, quizá es una de las más rentables, es decir, aquí no revisamos una entidad determinada, no nos interesa si una entidad determinada cometió un error o no, sino lo que nos interesa, es que si alguna área o alguna materia técnica determinada fue llevada a cabo en diferentes entidades, si esta materia técnica se ha estado revisando bien; generalmente no revisamos la materia técnica sino algún aspecto; vemos si tiene una eficacia en el sentido político, en cuanto a la profundidad y a la gama de la materia que estamos analizando, o sea, no es muy profunda la revisión que hacemos sino que tratamos de abarcar diferentes partes, diferentes entidades en las que se está ejecutando la misma materia.

Quiero volver a mi propia materia, a mi propio campo de acción, y aquí podría citar otros ejemplos.

Mencioné, anteriormente, que nosotros hacemos revisiones de gastos del personal en el momento en el que estamos haciendo una revisión por área, con respecto a la remuneración de los choferes en toda la administración federal, no nos interesa para nada qué sueldo recibe un chofer determinado en una entidad determinada, ésto no nos interesa en este momento, o bien si una entidad administrativa muy subordinada tiene aquí ciertos desequilibrios, ciertos desórdenes, lo que nos interesa es la impresión global. Nosotros tenemos un convenio colectivo que regula la remuneración de los choferes empleados en la administración federal; nosotros muchas veces consideramos que si no deberíamos tener menos choferes, porque tienen muy poco trabajo y ganan muy bien, ésto es un caso muy especial, ésto es un aspecto fundamental que analizamos; el segundo aspecto, es que también tenemos que ver, que las diferentes entidades, al organizar el trabajo de su chofer, no le faciliten demasiado el ganar dinero, ésto se debe a que en el convenio colectivo se determinan, para ciertos períodos de trabajo, un salario determinado de unos números aproximados para ciento ochenta horas de trabajo al mes, el chofer recibe digamos dos mil marcos; por doscientas horas de trabajo al mes, recibe dos mil quinientos marcos, por doscientas cincuenta horas recibe tres mil marcos, y por doscientas setenta horas tres mil quinientos marcos, esta forma de expresar la actividad de los choferes en horas de trabajo, conduce a que ellos quieran tener muchas horas de trabajo, y supuestamente entran a "trabajar" a las seis de la mañana para limpiar sus vehículos, revisar las llantas, pulir la carrocería y los accesorios, son los automóviles mejor cuidados en todo el mundo; en la noche casi se puede afirmar que los vuelven a checar, a pulir, a lavar, en fin, y si vemos o certificamos el recorrido de los vehículos es realmente poco, y resultaría muchas veces más

barato utilizar un taxi, ésto, seguramente, implicaría un gran ahorro para el erario público, pero no siempre se puede hacer, de hecho el Tribunal Federal de Cuentas sugirió que se limitara, que se restringiera el número de vehículos que tiene la federación; un vehículo que recorre menos de mil kilómetros al mes no es rentable, el chofer solamente se dedica a jugar baraja o a divertirse, a matar el tiempo de alguna manera y a aumentar el número de horas de trabajo que ha tenido al mes, ésto es la revisión por áreas en diferentes entidades, una opinión global que queremos obtener para presentárselo al Parlamento y al Ejecutivo.

Aquí, hemos sugerido muchas veces que hay que cambiar este convenio colectivo, otros dicen que se debe tratar de cambiar la organización y ha habido sugerencias, o se han hecho propuestas al Parlamento, de eliminar algunos vehículos o hacer algún cambio, ningún gobierno puede comprar vehículos sin que el Parlamento lo haya aprobado.

No sé cómo sea aquí en México, pero en Alemania el gobierno sólo puede comprar vehículos si se le ha autorizado por parte del Parlamento; por tanto, el Parlamento tiene gran influencia y los informes del Tribunal Federal de Cuentas tienen mucha importancia, mucho peso.

Quizá debemos estar conscientes de lo siguiente, si tenemos una revisión general y vamos a alguna entidad y se detecta que el chofer de esta entidad no tiene suficiente trabajo porque maneja sólo unos 1,000 Kms. al mes y gana demasiado dinero, entonces este caso se le presenta al gobierno, el gobierno diría: bueno, ésto es un caso aislado, ésto es terrible, no obstante lo vamos a cambiar; pero en el resto de la administración todo va muy bien, ésto es un caso totalmente aislado, ésto es lo que oímos constantemente, o sea, acudimos al Parlamento, el Parlamento nos pregunta por qué son muy rígidos y muy estrictos y nos dice

cuántos casos hemos revisado, cuál es nuestra impresión global y si decimos que sólo revisamos una entidad, nos dice: bueno, no es cuestión de revisar una entidad determinada, sino que en nuestra competencia de legisladores nosotros solamente podemos resolver cuestiones generales, cuestiones globales y es el tipo de información que necesitamos, información general. En estos casos hay que saber cómo proceder en nuestra planificación de trabajo, tenemos que ver que podemos recopilar información global, información general; es por ésto el tipo de revisión por áreas.

Esto se aplica también a la revisión por programas, no se trata de analizar un caso aislado, un caso individual o ciertos hechos, sino que dentro de un contexto determinado analizamos un programa, por ejemplo, legislativo, supongamos que para combatir el desempleo se instrumenta un programa de creación de plazas de trabajo, éste es un programa que requiere de ciertos fondos, ciertos recursos para llevar a cabo ciertas medidas o para capacitación de jóvenes. Revisamos todo este programa en su totalidad para ver si era el adecuado para lograr su objetivo, también lo hacemos en forma de muestreo, no lo podemos analizar en todos los casos, pero sí un gran número de revisiones hechas por muestreo, se lo presentamos al Parlamento y éste puede deducir sus consecuencias.

Sólo en forma muy breve expondré la siguiente forma de revisión por comprobación, ésta es una forma de revisión que se lleva a cabo después de una auditoría ya realizada, para ver si la administración realmente llevó a cabo las medidas correctivas, o sea, un seguimiento del control llevado a cabo anteriormente. Si se hizo una revisión en forma muy intensiva, la administración lo aprueba y declara que atenderá todas las recomendaciones, después de ese control le revisamos el seguimiento y si nos damos cuenta que nunca se hizo ningún cambio, el Tribunal Federal de Cuentas vuelve después de un año, por ejemplo por una semana, y este tiempo alcanza para opinar, para verificar si

realmente cambiaron los hechos, sólo se hace algún muestreo, o un sondeo, y si vemos que no ha habido ningún cambio, y si de hecho el Parlamento del año anterior, con base a nuestras recomendaciones, exigió que hubiera cambios en esta entidad administrativa y no se hicieron esos cambios, entonces en nuestro informe anual, en una columna, en una sección especial que dice resultados de control, señalamos este caso y el Parlamento generalmente se molesta muchísimo; esto también es cuestión de prestigio y de autoridad del Parlamento, si el Parlamento se da cuenta que esta entidad administrativa ha pasado por alto sus instrucciones, entonces se molesta mucho.

Ahora bien, el Parlamento no puede regular o reglamentar algunos aspectos detallados, no puede decir, por ejemplo, que todos los choferes tienen que entrar a trabajar más tarde, ésto no lo puede hacer, pero hay formas sutiles de ejercer una presión o una obligación mediata.

En un Ministerio siempre hay personas que quieren ser promovidas, que quieren tener un ascenso, y se molestan también si a ellos no los ascienden por un problema administrativo, entonces surge presión por parte de todos, porque quieren llevar a cabo estos cambios señalados para evitar que se suspendan las promociones, o bien si se bloquean los sueldos, etc., como se puede observar, el Parlamento sí puede ejercer presión en alguna forma.

Finalmente, la revisión de orientación es muy importante, nosotros tenemos que revisar y planear en forma rentable, de tal forma que no tiene ningún caso prever y planear grandes revisiones, grandes auditorías como las del personal, si no se sabe bien cuál es la situación de esta área o esta materia de revisión determinada, entonces nosotros procedemos de la siguiente manera: antes de determinar definitivamente una auditoría, se envía un

pequeño grupo, a veces a una sola persona que se dirige a esta entidad administrativa o a aquella área para ver en forma global los problemas que existen, para analizar los problemas que pueden surgir, para que así tengamos un concepto muy claro de la auditoría que se puede llegar a hacer y para que posteriormente podamos llevar a cabo una auditoría conveniente y adecuada.

La utilización de un método adecuado es otro aspecto que creo importante, si no se prevé cómo se va a proceder en la auditoría, bien pudieran presentarse problemas a la hora de la evaluación de los resultados de la misma; lo que no se ha planeado previamente, así como posteriormente, al hacer la auditoría y al evaluarla, ya no se puede compensar, ya no se puede enmendar.

Quiero decir algo más en cuanto a la revisión de la auditoría, la ley otorga al Tribunal Federal de Cuentas bastante libertad para realizarla y establece qué puede determinar, qué auditorías puede llevar a cabo, cómo las lleva a cabo, dónde, etc., por lo que tenemos bastante libertad, el Ejecutivo no se inmiscuye para nada y el Parlamento tampoco interviene de ninguna manera.

Los diferentes aspectos se determinan por los cuerpos colegiados, generalmente por el jefe de departamento y el jefe de área de revisión; pero tenemos una especie de estructura, existen algunos elementos, otros están ya preparados y hay, digamos, un esqueleto de reglamento, de reglas interiores, eso lo determina el gran senado, por lo demás nosotros mismos somos muy libres de actuar; revisamos ya sea en la sede del Tribunal Federal de Cuentas, solicitamos que nos lleven la información a Frankfurt o a Bonn, o bien esta petición, de que nos manden los documentos sólo se hace en algunos casos de revisión, y en mi opinión personal en pocos casos se justifica, generalmente sólo es aplica-

ble una revisión cuando nos envían los documentos para poderlos preparar, porque el tiempo que ocupa para viajar el auditor es costoso y estaría mejor primero recibir los documentos para poderse preparar, pero por lo demás, es mucho mejor que los auditores acudan a las entidades administrativas para llevar a cabo la auditoría para asegurarse de que haya un diálogo con las personas correspondientes, no debemos basarnos únicamente en los documentos que requerimos, debe haber un diálogo, un contacto directo, porque si el personal del Tribunal Federal de Cuentas sólo se basa en los documentos, posteriormente, al tomar partido la entidad auditada y al defenderse, digamos de algunas objeciones, se pudiera observar que quizá ha entendido mal algún aspecto, por tanto, considero que es mucho más conveniente hacer la auditoría en el lugar mismo; otro aspecto que surge es que el Tribunal Federal de Cuentas tiene derecho a exigir toda la información, todos los documentos que necesite para cada caso, a este respecto cabe hacer una observación, nosotros desde luego tenemos una documentación primordial, es una documentación que siempre debe estar presente, son, por un lado, los comprobantes de caja, cuanto quiera que se haya pagado o percibido, debe efectuarse un registro en caja y se hace a través de una caja federal, aun aquellos recursos que son administrados por las autoridades estatales son manejados a través de una caja federal; por ello sabemos muy bien, qué comprobantes de caja queremos recibir, con ésto se garantiza que quede plenamente cubierta la materia para cada finalidad.

Para cada aspecto, para cada gasto específico, hay una partida específica en el presupuesto, son varios miles de títulos y en cada caja federal, al final del ejercicio, hay una comprobación de los pagos efectuados o de los ingresos ejercidos para cada partida específica, estos comprobantes se pasan a las oficinas auxiliares de control, ahí son checadas y pasan luego al Ministerio, donde se verifica si la suma total de los comprobantes de

caja, de las cajas federales, arrojan el importe que se ha gastado de conformidad con el presupuesto y con el estado de cuentas.

Por consiguiente, debemos estar seguros que, para todo pago efectuado o percibido, existe un comprobante de caja y para cualquier importe que figura en las listas debe existir un comprobante, debe existir también registro en el expediente, así es como se cierra el círculo.

En primer lugar, podemos recibir el estado de caja, y con base en el estado de caja, decidimos si vamos a auditar a fondo tal o cual caso, si es así, pedimos el expediente respectivo, etc.; si ésto no basta, pedimos informaciones complementarias, conversamos con el funcionario competente o con quien consideremos necesario, puede ocurrir que un auditor de relativamente bajo nivel pueda, incluso, acudir al director general de un Ministerio, y decir, no entiendo por qué usted haya decidido de tal o cual forma, yo no encuentro ninguna justificación en el expediente, por favor explíquemelo usted, por que si no, debo considerar que este pago se ha hecho sin la debida justificación, en este sentido hay una estrecha interacción entre la documentación que exista y las entrevistas e informaciones personales.

Bien pueden ustedes preguntar qué ocurre si la entidad no facilita las informaciones, nosotros no somos policía, no somos juzgado, no somos Procuraduría, no podemos ponerle grilletes o esposas a nadie, ni podemos llevar a nadie a la cárcel, nosotros tenemos, en principio, dos posibilidades, en caso de que se muestre renuente una entidad, si se trata de entidades independientes, podemos acusar a esa entidad; ésto puede sonar un poco curioso, pero de hecho es método probado que, incluso, hemos puesto ya en práctica, tuvimos el caso de una caja de enfermedad de trabajadores públicos en una entidad independiente, descentralizada; el responsable de esta caja de enferme-

dad le dijo a nuestro auditor, pues creemos que no nos deben auditar, somos independientes, somos descentralizados, a nuestros auditores trataron de persuadirlos, y al final dijeron, bueno si insisten pues vean, pero nosotros seguimos convencidos de que no tienen por qué auditarnos. Nuestros auditores registraron lo que vieron y presentaron el informe a la entidad pidiendo su criterio, la respuesta que tuvimos fue una actitud muy cooperativa, les dejamos entrar y que vieran algo, pero no les vamos a dar ninguna información, ustedes para nosotros ni existen, entonces el Tribunal Federal de Cuentas gestionó una acción legal para poder penetrar y ganamos este litigio, a consecuencia de la sentencia en este litigio ahora sí nos están dando todas las informaciones que pedimos.

Esto puede ocurrir, pero se da muy rara vez en Alemania, porque en la mayoría de los casos las entidades saben perfectamente que tienen la obligación de facilitarnos todas las informaciones.

La situación puede volverse un tanto más delicada en términos jurídicos legales, si el mismo gobierno federal en determinadas áreas nos negase una información, esto podría ocurrir con alguna fundamentación política, esto sí plantea una situación un poco más difícil, yo opino que no es una cosa comprobada porque jamás ha ocurrido, que podríamos acudir al Tribunal Superior de Cuestiones Constitucionales, ya que somos un órgano estatal que puede tratar de aclarar, ante este tribunal supremo, lo relativo a que otros órganos estatales estén cumpliendo su deber, pero repito, ésto nunca se ha dado todavía, pero me parece una posibilidad.

Por regla general, normalmente nos remitimos a la opinión pública, nadie nos puede impedir que nosotros demos a la publicidad un informe, que se diga que en una determinada cuestión precaria, el gobierno federal nos ha negado la información y

ésto tendría el efecto de un huracán, se formaría una verdadera tormenta en la opinión pública; el gobierno federal no podría afrontar ésto, porque causaría la impresión de que está pretendiendo ocultar algo. Les comenté que nosotros recabamos comprobantes, información, expedientes, etc., en algunos casos también puede resultar conveniente ver los trabajos efectivamente realizados; por ejemplo, se inspeccionan obras públicas, se observan los equipos comprados, si funcionan tal y como se ha pensado, ésto puede ser cuestión de detalles técnicos o relativos.

Donde se requieren también conocimientos específicos, donde ya no sólo se necesita la interpretación de reglamentos y leyes, sino que debe haber también la capacidad de juzgar el funcionamiento adecuado; un problema específico es, desde luego, el procesamiento electrónico de datos, ya les dije que trabajamos mucho con este recurso, pero hay que levantar el dedo en advertencia, hay una gran fe, una gran confianza en el procesamiento electrónico de datos, que, desde luego, contiene extraordinarias posibilidades prácticas, pero también ofrece grandes posibilidades para manipuleos fraudulentos; en Alemania se hace mucho hincapié en este punto como una fuente de riesgos, ahí veo un cierto peligro también para nosotros, porque los impresos elaborados por el procesamiento de datos tienen un aspecto muy oficial aparentemente, muy correctos, el problema, sin embargo, es que nunca sabe cómo se ha formado esta cifra. En Alemania por ejemplo, ocurrió que una vez alguien programó el sistema de procesamiento de datos para aprovechar por ejemplo, que en cada transferencia de fondos, las fracciones de centavos fuesen transferidas a su cuenta, y en el transcurso de año y medio, estas fracciones se convirtieron en casi dos millones de marcos; ésto nadie lo pudo observar en los papeles, sólo se pudo ver al estudiar a fondo el programa de procesamiento, de manera que, en este campo hay que proceder con muchísima cautela, en el momento en que uno recibe un listado o una

impresión del procesamiento electrónico de datos, éste impone mucho, pero hay que tener mucho cuidado de darlo por cierto y por seguro desde un principio, siempre debe procederse con cierto escepticismo.

Por otro lado, la verificación de los programas es algo difícil, apenas estamos en la primera fase, todavía es para nosotros un punto débil, y en un futuro ésto deberá intensificarse mucho más, porque por un lado, no es racional comprobar los programas que forzosamente son correctos, porque si los programas son correctos, se trabaja bien, pero lo importante es verificar primordialmente que el programa sea correcto, y que el programa no sea alterado, para ésto hay ciertas listas de orientación, ciertas directrices, pero todavía hay bastante camino por recorrer; luego, otro punto que me parece muy interesante y que escuché de un auditor de una organización privada, pero éste es un concepto tan correcto que yo lo quisiera destacar aquí; en el momento en que uno procede a la realización de la auditoría, como una regla básica debería tenerse presente que, el 80% de los resultados de auditoría interesantes se obtienen con 20% de esfuerzo y el 80 % del tiempo restante sólo aporta un pequeño porcentaje de resultados, es decir, hay una relación un tanto inversa, cuanto más tiempo se pasa en los sitios donde se realizan trabajos de auditoría, tanto menos se va a encontrar en definitiva, al menos si se trata de auditorías, con resultados representativos, como nosotros tratamos.

Hicimos ensayos tipo modelo y ahí lo comprobamos, por eso les digo siempre a mis auditores que es mejor auditar más sitios y no ir demasiado a fondo en cada caso, porque ésto no resulta rentable, siempre hay que destacar ésto, porque los intereses de los auditores, por regla general, pueden ser diferentes. A los auditores les resulta preferible quedarse en un mismo sitio, a muchos les interesa seguir adelante, ya conocen la enti-

dad, conocen la materia y en fin, ya se sienten a gusto y los seres humanos, como ya sabemos, están muy sujetos a los hábitos, y no les gusta cambiar esos hábitos y dedicarse a nuevas tareas, a nuevos temas, siempre representa un esfuerzo adicional, a veces también un problema inherente a la edad, razón por la cual debe cuidarse este aspecto al máximo para el personal, esta regla claro que es un poco simplificada, pero creo que se le debería tener presente para proceder en una forma racional.

La fiscalización de la administración de empresas requiere de un procedimiento especial, las empresas no operan como entidad de administración pública sino que operan según criterios mercantiles, por lo que están en plena competencia. Tenemos por ejemplo, el caso de Volkswagen que tiene muchísimos competidores en Alemania y en el mercado mundial, sería absurdo medir ahí con criterios burocráticos, de tal forma que deben tomarse en consideración los criterios mercantiles, no podemos revisar constantemente las empresas sino que siempre tenemos como base de referencia los informes de los contadores, no sé como sea aquí en México, pero en Alemania, todos los años el cierre del ejercicio debe ser certificado por un contador público independiente, jurado, y estos auditores al hacer su auditoría deben prestar especial atención a ciertos aspectos que nosotros les señalamos, es decir una serie de cuestiones que nosotros definimos, deben ser estudiados por los contadores, entonces recibimos estos informes y podemos deducir a grosso modo, esta empresa funciona; en tal caso no necesitamos auditarla, sin embargo, si la federación tiene más de la mitad del capital social, nosotros mismos también podemos auditar a las empresas, es decir tendríamos acceso a los libros de contabilidad y verificar si la empresa funciona bien y en dado caso podremos informar sobre esto al Parlamento.

La evaluación de los resultados es una etapa muy importan-

te en una primera fase; conversamos con la entidad auditada sobre los hallazgos, siempre puede haber motivo de enojo, y lo quisiera ilustrar con un ejemplo en el cual también estuvo afectada la FADI, porque nosotros también la fiscalizamos; es muy negativo si formula un resultado de fiscalización y la entidad fiscalizada apenas se entera por escrito, ésto es negativo para ambas partes, ésto es negativo para el Tribunal Federal de Cuentas, porque errar es humano, y también el Tribunal Federal de Cuentas puede equivocarse o puede haber mal interpretado algunas cosas y tendrá que aceptar después una objeción, y como Tribunal Federal de Cuentas ésto no es muy grato, razón por la cual recomiendo siempre acudir ante la entidad fiscalizada, bueno, yo veo aquí este problema, hay una explicación de ésto, hay un argumento en contra de ésto, o sea, no proceder de inmediato por escrito sino primero aclararlo en una conversación directa, ésto es más rentable y además es mejor acogido por la entidad fiscalizada, porque en el momento en que se expide un oficio escrito, ya se acabó la cooperación, cada cual se pone tras su trinchera y ésta es una actitud defensiva extrema; en este contexto, también hay que tener presente un aspecto, es decir, en muchos campos es muy difícil para nosotros tener una opinión propia, porque no tenemos los conocimientos técnicos suficientes, no podemos saberlo todo, creo que el resultado de auditorías del futuro, en los casos importantes, será que el Tribunal Federal de Cuentas plantee preguntas inteligentes, y en dado caso curse un planteamiento, estudie una pregunta no resuelta al Poder Ejecutivo o al Legislativo. No nos compete tener una opinión propia donde no la podamos tener o donde no la podamos sustentar, lo que nosotros debemos alcanzar es que captemos la problemática, que nos demos cuenta que aquí hay un problema. Entonces nosotros podemos transferir este asunto al Parlamento o al máximo nivel del Ejecutivo, él puede utilizar toda su gran infraestructura, todo su gran aparato para la aclaración de este problema, el resultado escrito que se formula al final pasa a manos de la entidad auditada, en ciertos

casos al Ministro de Hacienda, pero también podemos cursar nuestros resultados a otras entidades que creemos les compete, pueden ser los tribunales estatales de cuentas o los Ministerios de nivel estatal, si éstos trabajan para la federación, entonces deben enterarse qué hicieron mal sus funcionarios, pero también las entidades federales.

Como ustedes saben, nos compete fiscalizar sólo el nivel federal, no sé si para ustedes ésto sea de interés, pero nosotros diferenciamos muy estrictamente una fiscalización en las entidades federales y en las entidades estatales, si éstas realizan labor por encargo nuestro, nosotros sólo podemos acudir al órgano federal y que éste recomiende que el gobierno estatal realice correctamente las tareas de encargo, pero nosotros no podemos dirigir nuestra objeción directamente a la entidad estatal.

Hemos introducido hace algún tiempo nuestros resultados e informes de auditorías, son muy gruesos, ciento cincuenta o doscientas cincuentas cuartillas, a veces opino que ésto es excesivo y que no se debería escribir tanto, pero es recomendable que al principio del documento se resuma todo el resultado y que se señale lo que es más importante, porque los funcionarios de nivel no leen ciento cincuenta hojas, porque no tienen tanto tiempo, entonces, es muy importante resumir en forma muy concisa y clara los aspectos centrales del informe para destacar si hay algo que el Ministro debe leer.

Una vez que hayamos recibido la respuesta de la entidad fiscalizada, debemos decidir qué hacemos con ésto, a veces se intercambia algo de correspondencia para aclarar ciertas dudas, a veces las cosas quedan resueltas porque la administración dice qué ha hecho, cómo ha superado el problema, y nosotros después lo comprobamos vía seguimiento; en algunos casos llegamos a la conclusión de que ésto ha quedado resuelto, pero tiene

una importancia ejemplar también para otras administraciones o tiene repercusiones para decisiones generales del gobierno federal o del Parlamento; estas observaciones se incluyen en el informe que será presentado al Parlamento o a la opinión pública.

Año con año publicamos nuestros informe anual, donde figuran los resultados más importantes de nuestra actividad de fiscalización, son los casos que tienen una importancia ejemplar para otras actividades, para que aprendan de los errores cometidos, para que se den cuenta de cómo se pueden hacer mejor las cosas, para que se aprovechen las experiencias, ésto, al mismo tiempo, en materia de asesoramiento para el Parlamento, le ofrece al máximo nivel del Poder Ejecutivo una visión panorámica para que aprecie cómo funciona todo el sistema de la administración; a veces también mencionamos los casos en que se señalan abusos de autoridad, donde jefes de ciertas oficinas buscaron su ventaja personal, ahí no interesa tanto el dinero usado o malversado en cada caso, sino que se trata de obtener un efecto de torrente ante la opinión pública, se pretende demostrar a los máximos niveles administrativos que no tienen un poder absoluto, sino que están obligados por la ley, que están sujetos a la ley y que deben atenerse a ésta, y ahí juegan un papel.

Asimismo, intervienen las instancias disciplinarias, es muy importante llamar la atención sobre estos factores en la medida en que cursamos información a los diputados, no se trata de presentarles objeciones individuales, sino se trata de darles a conocer las experiencias generales que obtuvimos.

Los diputados muchas veces quisieran tener una información muy concreta y directa con nuestras objeciones obtenidas en la primera constatación, pero ésto no nos dio muy buenos resultados, porque lo que dice uno no cuenta para todos, nosotros también nos podemos equivocar.

En casos individuales, si un diputado recibe una información detallada, puede tener una reacción muy impulsiva, el diputado puede manifestarse en forma crítica en contra de una entidad sin conocer los detalles a fondo, por eso debería esperarse hasta que todo el proceso de auditoría haya quedado concluido y debería hacerse llegar al Parlamento sólo la conclusión final.

Esto es la ejecución, y como último tema muy rápidamente vamos a comentar sobre la cooperación con otras entidades de fiscalización, ya mencioné que cooperamos con las entidades auxiliares de control, nosotros recibimos año con año de estas entidades auxiliares los planes de trabajo, que son nuestro instrumento principal para orientar su labor; pero hay un detalle especial que debo comentar y es que nuestros planes de trabajo no salen fuera del Tribunal Federal de Cuentas, ésto es un instrumento puramente interno que no llega a manos de nadie, ésto se maneja muy discretamente porque las entidades no deben saber de antemano que van a ser fiscalizadas, no les caemos de sorpresa, normalmente anunciamos una inminente auditoría, pero no queremos tampoco que sepan con mucha anticipación, ésto es un tanto diferente con las entidades auxiliares de control, ahí, los jefes de la oficina pueden exigir que las cargas o la correspondencia dirigida al Tribunal Federal de Cuentas les sea presentada, es decir los jefes de las entidades donde se sitúa el control previo no pueden cambiar nada, pero sí puede saber si hay una coordinación con el Tribunal Federal de Cuentas, ésto es un poco delicado porque el jefe de la entidad sabe que algo se está discutiendo, nosotros les decimos a los jefes de las entidades auxiliares de control que se manifiesten en forma un poco nebulosa, con ésto logramos un doble efecto, la entidad entonces, va a tratar de mantener en perfecto orden todos los diferentes niveles que posiblemente sean auditados.

Nuestra finalidad no consiste en encontrar a la fuerza defec-

tos, sino queremos que funcione muy bien la administración pública; entonces, si el plan de trabajo de la entidad auxiliar de control es muy amplio, si contiene muchos detalles, entonces produce ese doble efecto, las autoridades de las entidades crearán que van a ser auditadas y trabajarán con mayor ahínco y con gran dedicación; nosotros además, recibimos un informe anual sobre los trabajos de las entidades auxiliares de control y estos informes anuales también los utilizamos para presentar nuestros informes ante el Parlamento.

Esto nos parece psicológicamente importante para que las entidades auxiliares de control se sientan motivadas a realizar su trabajo, para que su labor sea reconocida y que la opinión pública se percate de cuántos resultados han sido aportados por estas entidades.

Para algunos patrimonios especiales y entidades descentralizadas existe algo así como un control interno, la diferenciación, respecto a las entidades del control, es que el control interno no está sujeto a nuestras instrucciones, el control interno está sujeto únicamente a la entidad que pertenece; no recibe instrucciones de nosotros, ésto nada cambia el hecho de que teóricamente los resultados de la labor de este control interno también pueden ser vistos por nosotros, ya que nosotros siempre tenemos acceso a los resultados de labor de todos los funcionarios y trabajadores públicos; sin embargo, ésto lo manejamos con muchísima cautela, con muchísima reserva, porque tenemos el temor de que en tal caso las oficinas de control interno ya no hablarían claramente, ya no redactarían informes explícitos si contarán siempre con nuestra injerencia; por consiguiente, nosotros sólo recurrimos a este control interno en casos extremos, porque aquí, el control interno sabe que no vamos a hacer mal uso de su franqueza.

Una última palabra con respecto a la cooperación de los

Tribunales Federales de Cuentas; nosotros cooperamos en las auditorías, ésto se aplica particularmente a las asignaciones financieras. Para el Estado hay muchísimos casos en que la Federación y los estados conceden subsidios a alguna persona en particular, para el fomento de la economía, de las actividades de ciencia e investigación, culturales, etc., muchas veces convergen ahí fondos de la federación, del estado y del municipio para un mismo fin; por ejemplo, si se organiza una gran competencia deportiva en una cierta ciudad, ahí siempre hay tres fuentes de financiamiento público, federal, del estado y de la ciudad donde se realiza la competencia, en estos casos la regla suele ser que la auditoría está a cargo del Tribunal Federal de Cuentas cuya entidad, cuya corporación territorial haya aportado la mayor parte de los fondos, y el resultado de la auditoría se da a conocer a los otros dos niveles de gobierno. Este es el procedimiento normal, aunque hay otras posibilidades de acción, la cooperación no sólo existe a nivel de auditorías, sino que tenemos también una cooperación institucionalizada a nivel de intercambio de experiencias, en realidad para todas las áreas técnicas importantes existen grupos de trabajo entre los Tribunales Federales de Cuentas, en estos grupos de trabajo se hayan representados los once tribunales de control estatales y el tribunal federal; ahí se maneja el intercambio de experiencias y se reflexiona acerca de que no se pueden desarrollar ciertos sistemas en común, ésto existe para obras públicas, para impuestos, para radiodifusión, hay un grupo de trabajo para asuntos fundamentales en el cual opero en lo personal, hay un grupo de trabajo para la fiscalización de empresas, etc.; esta cooperación ha dado muy buenos resultados, hay, además, un grupo de trabajo que integran los presidentes de los tribunales de cuentas, estos presidentes se reúnen por lo menos dos veces por año, a veces más para discutir temas de interés común para todas las autoridades superiores de control, ésto representa una cooperación muy fecunda para, se asegura que en el fondo, el control fiscal en la República Federal de

Alemania. Para que se integre y se informe, por encima de todos los límites interestatales, lo que también prevé ya la misma legislación.