

CAPÍTULO QUINTO
EL SURGIMIENTO DE LA AUDITORÍA
SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

I. Marco jurídico	202
II. Áreas estratégicas de actuación	203

CAPÍTULO QUINTO

EL SURGIMIENTO DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

Nace una entidad denominada Auditoría Superior de la Federación, cuyo sustento legal recae en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, expedida el 27 de diciembre de 2000. La titularidad del organismo recayó en el contador mayor de hacienda en funciones hasta el 31 de diciembre de 2001 y éste presentó a la Comisión de vigilancia de la Cámara de Diputados, al expedirse la nueva ley, el programa de actividades correspondientes al ejercicio vigente.

La integración y presentación a la Comisión de vigilancia sobre este “Programa de Fiscalización y Evaluación de la Gestión Gubernamental Federal de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación”, revistió características significativas, ya que trataba de adecuar la Auditoría Superior de la Federación a la sustitución de la Contaduría Mayor de Hacienda, cuya Ley Orgánica había sido abrogada.

En la nueva ley, la Auditoría Superior de la Federación tiene como propósito regular la revisión de la cuenta pública y su fiscalización superior; fortalecer y dar oportunidad a la función de fiscalización sin transgredir el principio de revisión posterior del control legislativo de la administración integral de los recursos públicos establecidos en la Constitución. Este ordenamiento señala que la revisión de la cuenta pública estará a cargo de la Cámara de Diputados quien se apoyará en esta institución que tiene a su cargo la fiscalización superior de la propia cuenta pública y que goza de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones.

Son sujetos de fiscalización, los poderes de la Unión, es decir, Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial; los entes públicos federales, es decir, aquellos organismos públicos constitucionalmente autónomos para el desempeño de sus funciones sustantivas y las demás personas de derecho

público de carácter federal autónomas por disposición legal, es decir, abarca los poderes de la Unión, órganos constitucionales autónomos, entes públicos federales, entidades federativas, municipios que ejerzan recursos públicos federales y cualquier persona física o moral, pública o privada que haya recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales.

La fiscalización superior, es decir, la facultad que realiza esta Auditoría Superior de la Federación, para la revisión de la cuenta pública, se ejerce de manera posterior a la gestión financiera, que es la actividad de los poderes de la Unión y de los entes públicos federales respecto de la administración, manejo, custodia y aplicación de sus ingresos, egresos, fondos y, en general, de todos los recursos públicos que utilizan, a fin de verificar que dicha gestión se ajuste a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables, así como al cumplimiento de los programas señalados.

Respecto de la cuenta pública, estará constituida por los estados contables, financieros, presupuestarios, económicos y programáticos; toda la información que muestre el registro de las operaciones derivadas de la aplicación de la Ley de Ingresos y del ejercicio del presupuesto de egresos de la federación; operaciones y cuentas en el activo y pasivo totales de la hacienda pública federal y en su patrimonio neto, incluyendo el origen y aplicación de los recursos, así como el resultado de las operaciones.

La cuenta pública del año anterior deberá ser presentada por el Ejecutivo federal a la Cámara y en sus recesos, a la Comisión permanente del Congreso los diez primeros días del mes de junio. Asimismo, los poderes de la Unión y los entes públicos federales, rendirán a la Auditoría Superior de la Federación, a más tardar el 31 de agosto del año en que se ejerza el presupuesto respectivo, el informe de avance de gestión financiera sobre los resultados físicos y financieros de los programas a su cargo, por el periodo comprendido del 1 de enero al 30 de junio del ejercicio fiscal, a fin de que esta institución fiscalice en forma posterior a la conclusión de los procesos correspondientes, los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de sus fondos y recursos, así como el grado de cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

La revisión y fiscalización superior de la cuenta pública tiene por objeto determinar: si los programas y su ejecución se ajustan a los términos y montos aprobados; si las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos se ajustan o corresponden a los conceptos y a las partidas respectivas; el desempeño, eficiencia y economía en el cumplimiento de los programas con base en los indicadores aprobados en el presupuesto; si los

recursos provenientes de financiamiento se obtuvieron en los términos autorizados; el resultado de la gestión financiera de los poderes de la Unión y los entes públicos federales; si la gestión financiera cumple con las leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones aplicables.

Dicha entidad, dentro de sus nuevas funciones, podrá determinar los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública federal y fincar las indemnizaciones y las sanciones pecuniarias que correspondan; podrá realizar visitas y auditorías durante el ejercicio fiscal en curso, pero sólo respecto de los procesos reportados como concluidos en el informe de avance referido que se presenta en agosto; si no hubiera, sólo podrá realizar visitas y auditorías a partir de la entrega de la cuenta pública; podrá requerir a la entidad fiscalizada la revisión de determinados conceptos, con la obligación de informarle el resultado de dicha revisión y en caso contrario proceder al fincamiento de responsabilidades a que haya lugar.

Entre las innovaciones que se aprecian en la Ley de Fiscalización Superior se encuentran:

Cuenta pública. Es el informe que los poderes de la Unión y los entes públicos federales rinden a la Cámara de Diputados de manera consolidada a través del Ejecutivo federal, a la Cámara sobre su gestión financiera, a efecto de comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales durante un ejercicio fiscal comprendido del 1 de enero al 31 de diciembre de cada año, se ejercieron en los términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables, conforme a los criterios y con base en los programas aplicados.

La cuenta pública del año anterior deberá ser presentada por el Ejecutivo federal, dentro de los diez primeros días del mes de junio. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la misma cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el secretario del despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven. En ningún caso la prórroga excederá de cuarenta y cinco días naturales.

Informe de avance de gestión financiera. Es aquél que, como parte integrante de la cuenta pública, rinden a la Cámara, los poderes de la Unión y los entes públicos federales de manera consolidada a través del Ejecutivo federal, sobre los avances físicos y financieros de los programas federales aprobados a fin de que la Auditoría Superior de la Federación fiscalice en

forma posterior a la conclusión de los procesos correspondientes, los ingresos y los egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de los fondos y recursos, así como el grado de cumplimiento de los objetivos contenidos en dichos programas. Deberá presentarse a más tardar el 31 de agosto del año en que se ejerce el presupuesto respectivo.

Informe de resultados. Es aquél que se deriva de la revisión de situaciones excepcionales (denuncias debidamente fundadas o circunstancias de las que pueda suponerse irregularidades respecto de los recursos públicos) y que deberán rendir las entidades fiscalizadas a la Auditoría Superior respecto de sus actuaciones y, en su caso, de las sanciones que se hubieren impuesto o a que se hubieren hecho acreedores los servidores públicos involucrados en el presunto manejo, aplicación o custodia irregular de recursos públicos o de su desvío.

Este informe deberá presentarse 65 días contados a partir de la recepción del requerimiento de la Auditoría Superior de la Federación.

Sin embargo, surgen algunas modificaciones consistentes en: la entidad superior de fiscalización podrá determinar los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública federal o al patrimonio de los entes federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y las sanciones pecuniarias correspondientes. Esto es, tiene un carácter resarcitorio, a diferencia de la responsabilidad administrativa que pueden determinar los órganos de control interno (áreas dependientes estructuralmente de Secodam en las dependencias y entidades de la administración pública federal) y superando las facultades meramente declarativas o correctivas de la extinta Contaduría Mayor de Hacienda.

En el caso de las sanciones de la Secodam por daño patrimonial, en el momento de devolver el dinero durante la auditoría se extingue la observación; en el caso de la Auditoría Superior de la Federación tiene más relevancia el concepto de quebranto a la hacienda pública federal ya que engloba la parte pecuniaria y la sanción que se fije.

Surgen nuevos conceptos como “proceso concluido”, que es reportado como tal en el “informe de avance de la gestión financiera” que tienen la obligación de reportar las entidades fiscalizadas, entendiendo dicho informe como el reporte integral de la cuenta pública que rinden los poderes de la Unión y los entes públicos federales de manera consolidada a través del Ejecutivo federal a la Cámara, sobre los avances físicos y financieros de los programas federales aprobados a fin de que la Auditoría Superior de la

Federación fiscalice en forma posterior a la conclusión de los procesos correspondientes los ingresos y egresos.

De lo anterior se infiere que la Auditoría Superior de la Federación podrá realizar visitas y auditorías durante el ejercicio fiscal, pero sólo respecto de los procesos reportados como concluidos en el informe de avance referido (que se presenta en agosto); si no hubiera, sólo podrá realizar visitas y auditorías a partir de la entrega de la cuenta pública. Esto implica que la Cámara de Diputados, a través del ente superior, ya no tendrá que esperar —como se establecía en la legislación anterior—, hasta la entrega total de la información financiera para iniciar su labor de fiscalización.

Las auditorías, visitas e inspecciones que se efectúen, se realizarán por el personal expresamente comisionado por la Auditoría Superior de la Federación. Es posible la contratación de profesionales de auditoría independientes, quienes deberán acreditarse fehacientemente para actuar en el ámbito de competencia de las entidades fiscalizadas.

Una previsión innovadora es la referente a la fiscalización de aquellas situaciones consideradas excepcionales en la ley, las cuales darán motivo a que la Auditoría Superior de la Federación pueda requerir a la entidad fiscalizada, la revisión de determinados conceptos, con la obligación de informarle el resultado de dicha revisión y en caso contrario, proceder al fincamiento de responsabilidades a que haya lugar. Esto da origen a la “Auditoría de Desempeño”, que puede derivarse de:

- Denuncias debidamente fundadas.
- Circunstancias por las que se pueda presumir el manejo, aplicación o custodia irregular de recursos públicos federales o de su desvío.

A diferencia de la Contaduría Mayor de Hacienda, que no contaba con atribuciones para imponer sanciones, la Auditoría Superior de la Federación sí las tiene; incluso puede promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades, presentar denuncias y querellas penales y coadyuvar con el ministerio público en los procesos penales, investigaciones y judiciales correspondientes.

Toda vez que el artículo 35 de la ley prevé que: “Cuando se acrediten afectaciones al Estado en su hacienda pública federal, atribuibles a las autoridades estatales, municipales o del Distrito Federal, la Auditoría Superior de la Federación procederá a fincar directamente a los responsables, las indemnizaciones y las sanciones pecuniarias correspondientes, y promove-

rá ante los órganos o autoridades competentes las responsabilidades administrativas, civiles, políticas y penales a que hubiere lugar”.

Aunque la ley no considera las auditorías de cumplimiento ni las de desempeño, éstas existen *de facto* en la operación del ente superior de la federación.

Sin embargo, es necesario resaltar que su organización interna no está sujeta a la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ni a la de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, como sucede con la administración pública federal.

Las consideraciones jurídicas que sustentan el diseño de la Auditoría Superior de la Federación como un órgano constitucional autónomo se basan en los siguientes supuestos normativos y de interpretación:

1. La situación jurídica que actualmente corresponde a la entidad, en el ámbito constitucional y legal, debe ser examinada a la luz de lo dispuesto por los artículos transitorios del decreto que la creó, y no solamente con base en el contenido sustantivo de las reformas a los artículos 73, fracción XXIV, 74, II, III y IV, 73 y 79 de la ley fundamental.
2. De conformidad con lo dispuesto por el transitorio tercero, la Auditoría Superior de la Federación inició sus funciones el 1 de enero del año 2001, pero éstas se redujeron entonces a cumplir las facultades y obligaciones que las disposiciones vigentes con anterioridad a la fecha de publicación del decreto (30 de julio de 1999) conferían a la Contaduría Mayor de Hacienda, pues las atribuidas a la institución a partir de las reformas constitucionales mencionadas, no podrían ser ejercidas sino hasta que se procediera revisar la cuenta pública del año 2001, misma que fue entregada dentro de los primeros diez días de junio del año 2002.
3. Por consiguiente, la cuenta pública del año 2000 no estuvo sujeta al examen exhaustivo que las nuevas disposiciones constitucionales prevenían, sino al mismo tipo de revisión que habría realizado la Contaduría Mayor de Hacienda, con base en los preceptos constitucionales que la regían y conforme a lo dispuesto por su propia ley orgánica, así como por el reglamento respectivo.
4. En cuanto a las atribuciones de la Cámara de Diputados, debe entenderse que subsisten las conferidas a la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, que establece el párrafo cuarto del artículo 40 de la nueva Ley Orgánica del Congreso General, la cual

entró en vigor el 3 de septiembre de 1999 y cuyo transitorio tercero, fracción IV, inciso a), previene que los asuntos a cargo de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda estarán bajo la responsabilidad de la que, con la misma denominación, aparece enlistada en el artículo 40.

5. Por lo que se refiere a las revisiones de la cuenta pública de los años 1988, 1999 y 2000, éstas fueron practicadas por la Auditoría Superior de la Federación, y para ello aplicó el único párrafo del transitorio cuarto y el transitorio quinto del decreto de reformas constitucionales. Este último dispone textualmente que, en lo concerniente a la revisión de los ingresos y egresos de esos años, las referencias de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados “se entenderán hechas a la entidad de fiscalización superior de la federación”.
6. Si bien la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para “vigilar... el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor”, quedó restringida a “coordinar y evaluar” ese desempeño, una vez que las atribuciones correlativas fueron asumidas a plenitud por la entidad, no es menos cierto que la Cámara podrá hacerlo “en los términos que disponga la ley”, sin perjuicio de la autonomía técnica y de gestión que reconoció a la nueva Auditoría Superior de la Federación, es decir con la categoría de órgano constitucional autónomo.
7. Lo anterior significa que definir el contenido y los alcances de la “coordinación y evaluación” que lleve a cabo la Cámara de Diputados, es facultad expresa del Congreso de la Unión, la cual puede ejercer sólo en el marco de los límites establecidos por el artículo 74, fracción II, y por el artículo 79, ya que la Ley Superior de Fiscalización de la Federación, aparte de reglamentar dichos preceptos constitucionales los acota en el sentido de respetar la autonomía de la entidad superior.
8. De ahí la necesidad de que en lo futuro se proteja la autonomía técnica y de gestión del órgano fiscalizador, ya que los artículos 30., y 67 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación contienen disposiciones muy vagas. El primer artículo se refiere a que “la revisión de la cuenta pública está a cargo de la Cámara, la cual se apoya para tales efectos, en la Auditoría”, y el segundo artículo dice: “Son atribuciones de la Comisión (de vigilancia): ...VII. Evaluar si la Auditoría Superior de la Federación cumple con las funciones que conforme a la Constitución y esta ley le corresponde y proveer lo necesario para

garantizar su autonomía técnica y de gestión”. Estas imprecisiones pueden constituir un *valladar*, incluso provocar conflictos y contradicciones con lo ordenado en la Constitución, que no deja lugar a dudas en cuanto a que la entidad superior es la única que tiene a su cargo la revisión de la cuenta pública.

9. Las auditorías de cumplimiento y desempeño, como figuras jurídicas y como estructuras administrativas internas de la actual Auditoría Superior de la Federación, están respaldadas por dicha autonomía técnica y de gestión y no requieren para su existencia reforma legal alguna, ya que escapan a las disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que involucraría la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
10. La Auditoría Superior de la Federación puede pactar con fracciones parlamentarias, en términos del gobierno interno del Congreso, los acuerdos necesarios, votados por mayoría simple de la Cámara de Diputados para otorgarle a una auditoría de cumplimiento o desempeño la fuerza jurídica de un informe del resultado sobre cuenta pública.

I. MARCO JURÍDICO

El 14 de julio de 1999, el Constituyente Permanente reformó los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la finalidad de crear la entidad de fiscalización superior de la federación.

En virtud de ello, y a efecto de reglamentar los artículos constitucionales indicados, específicamente el 74, diputados de los grupos parlamentarios de los partidos Revolucionario Institucional, Acción Nacional y de la Revolución Democrática, presentaron ante el pleno de la Cámara de Diputados sendas iniciativas.

El 14 de diciembre de 1999, las comisiones unidas de gobernanza y puntos constitucionales, y de programación, presupuesto y cuenta pública de este órgano legislativo emitieron el dictamen correspondiente. Éste fue aprobado el 15 de diciembre de 1999 por el pleno de la Cámara de Diputados, en su calidad de Cámara de origen.

El dictamen se convirtió entonces en una minuta de ley, la cual fue remitida al Senado de la República en su calidad de Cámara revisora. Las comisiones unidas de hacienda y crédito público, de gobernación primera y de estudios legislativos elaboraron el dictamen correspondiente el 30 de abril de 2000.

El pleno de la Cámara de Senadores aprobó el dictamen y lo devolvió a la Cámara de origen el 5 de septiembre de 2000. Una vez en la Cámara Baja, la mesa directiva lo turnó a las comisiones de gobernación y seguridad pública, y de presupuesto y cuenta pública, a fin de estudiar las modificaciones hechas por el Senado y elaborar el dictamen definitivo.

La Comisión de presupuesto y cuenta pública solicitó y obtuvo de la mesa directiva de la Cámara de Diputados el nuevo turno de la minuta en cuestión, con la finalidad de que únicamente la dictaminara la Comisión de gobernación y seguridad pública.

El 20 de diciembre de 2000 esta comisión, con fundamento en las facultades que le otorgan los artículos 39, 45, numeral 6, y demás relativos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 60, 65, 87, 88 y demás aplicables del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometió a consideración de la Cámara de Diputados el dictamen que promueve la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, misma que fue aprobada con 397 votos a favor y 22 en contra.

II. ÁREAS ESTRATÉGICAS DE ACTUACIÓN

La Auditoría Superior de la Federación es una entidad cuyo marco jurídico le proporciona autonomía técnica, financiera y de gestión. De esta forma se redoblan esfuerzos para obtener resultados en menos tiempo y así poder fincar responsabilidades oportunamente, a fin de que las irregularidades que se cometan no queden en simples recomendaciones. Éste es uno de los objetivos fundamentales de la revisión y fiscalización de la cuenta de la hacienda pública federal.

Es decir, la ASF fiscaliza a los poderes de la Unión, los estados y los municipios, en tanto que manejen recursos federales proporcionados a los entes públicos federales, como los centros de educación superior, el Banco de México, el Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, entre otros.

Para tal efecto se han suscrito convenios de colaboración con los estados y municipios, así como con el Ejecutivo federal por medio de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam).¹¹⁵

Algunas de las facultades más importantes de la ASF son las relacionadas con el fincamiento de responsabilidades; es decir, las facultades sancionatorias y resarcitorias. La anterior Contaduría Mayor de Hacienda tenía que comunicar las situaciones irregulares a la Secodam, porque ésta era la que tenía la atribución sancionadora. A partir de la revisión de la cuenta de la hacienda pública federal de 2001, la propia ASF fincará responsabilidades en caso de daño al erario.

Para enfrentar los retos del siglo XXI, México necesita de instituciones sólidas, capaces de generar en la ciudadanía la confianza para una vida ordenada y productiva.

No se puede abandonar a la inercia de los hechos, ni se puede permitir que la confusión, las omisiones irresponsables o, en el peor de los casos, la corrupción, sean los fenómenos recurrentes de las políticas públicas.

Se requiere de claridad, transparencia y participación ciudadana para acercar las tareas de gobierno al mexicano común, para que pueda sentir al Estado y a la autoridad de todos los niveles como aliados en su quehacer cotidiano. Para ello, el control constitucional del Poder Legislativo y las facultades de fiscalización de la Cámara de Diputados han de traducir las demandas sociales en políticas permanentes de colaboración y apoyo, de supervisión y control, y de promoción para hacer de la administración pública una esfera de confianza ciudadana.

La globalización, el desarrollo sustentable y todos los desafíos de los nuevos escenarios nacionales e internacionales nos exigen la transformación de nuestras instituciones. El Poder Legislativo creó y dotó a la Auditoría Superior de la Federación de un marco jurídico adecuado para el desarrollo de sus actividades. La entidad debe ahora asumir con responsabilidad la tarea encomendada.

Además de las acciones contenidas como mandato expreso en el marco jurídico de su actividad, es obligación de la Auditoría Superior de la Federación convertirse en una entidad promotora de la transparencia, la eficiencia y mejora continua de los servicios públicos, garante para el Poder Legislativo y la sociedad en general, de que los recursos del pueblo son recaudados, administrados y aplicados con honestidad, economía y eficiencia. Pero

¹¹⁵ Actualmente la Secretaría de la Función Pública. N. del A.

también de que el Estado cuenta con la capacidad para verificar cabalmente el cumplimiento pleno de sus responsabilidades en materia de seguridad, salud, educación, trabajo, vivienda, derechos humanos, medio ambiente, defensa de la soberanía y todos los aspectos que la sociedad le ha confiado.

Dentro de los fines que persigue la Auditoría Superior de la Federación, podemos considerar:

Mandato. La Auditoría Superior de la federación —en su carácter de entidad de fiscalización superior de la federación— fue creada para apoyar a la Cámara de Diputados en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales relativas a la revisión de la cuenta pública federal, con objeto de conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si ésta se ajustó a los lineamientos señalados por el presupuesto y constatar la consecución de los objetivos y las metas contenidas en los programas de gobierno.

Misión. Informar veraz y oportunamente a la Cámara de Diputados y a la sociedad, sobre el resultado de la revisión del origen y aplicación de los recursos públicos, del cumplimiento de los objetivos y metas; inducir el manejo eficaz, productivo y honesto de los mismos, y promover la transparencia y la rendición de cuentas por parte de los poderes de la Unión y los entes públicos federales, en beneficio de la población a la que sirven.

Objetivos. Efectuar la revisión de la cuenta pública federal con objetividad, imparcialidad y oportunidad para merecer la confianza y credibilidad de la Cámara de Diputados y de la sociedad.

Fomentar gestiones públicas responsables, orientadas a la obtención de resultados y a la satisfacción de las necesidades de la población.

Apojar al Congreso de la Unión y al gobierno federal en la solución de problemas estructurales y en la identificación de oportunidades para mejorar el desempeño de las instituciones públicas.

Consolidar la transición de la entidad de fiscalización superior de la federación, maximizar el valor de sus servicios a la Cámara de Diputados y convertirla en una institución modelo.

Principios rectores. En el cumplimiento de sus atribuciones y desempeño de sus funciones, la Auditoría Superior de la Federación se debe regir por principios sólidamente sustentados en criterios de profesionalismo, objetividad, imparcialidad, honestidad, confiabilidad, responsabilidad e integridad.

Como respuesta al reto futuro se requiere que la Auditoría Superior de la Federación sea más proactiva que reactiva, que con plena observancia de las disposiciones jurídicas que le son aplicables, marque senderos, señale caminos, establezca pautas, para que los poderes de la Unión y los entes públicos federales marchen hacia la modernización administrativa, logrando con ello la eliminación gradual de las áreas generadoras de corrupción, privilegiando la economía, la eficacia y la eficiencia en el manejo de los recursos públicos.

Con el fin de avanzar en tal sentido y con base en esta visión del deber ser institucional, se plantea como línea de acción la atención de las áreas estratégicas siguientes.

Áreas generadoras de corrupción. Eliminar el exceso de burocracia, la tramitología y la discrecionalidad en la toma de decisiones, para ganarle el paso a la corrupción.

Detectar áreas generadoras de actos de deshonestidad. Evaluar los procesos para la obtención de permisos, documentos, concesiones y licencias, así como el pago de facturas, adjudicación de contratos y otras gestiones, mecanismos de supervisión, procedimientos de autorización y normatividad aplicables. Emitir opiniones sobre la forma en la que el exceso de trámites propicia la comisión de irregularidades. Proponer esquemas de simplificación administrativa a favor de la transparencia y la productividad.

Establecer sistemas de seguimiento de las denuncias presentadas a esta entidad, a la Secretaría de la Función Pública, y a los órganos de control interno de los poderes Legislativo y Judicial, y de los entes públicos autónomos, relacionadas con presuntos actos de corrupción, incluyendo las manifestadas a través de los medios de comunicación. Programar las revisiones necesarias y, en su caso, verificar las acciones correctivas adoptadas.

Recomendar al Ejecutivo federal, con la convicción de que corresponde a la entidad de fiscalización superior señalar pautas para inducir el cambio de la administración pública, reforzar, en los programas educativos de todos los niveles, la enseñanza y transmisión de los valores éticos que constituyen, por sí mismos, la mejor prevención contra las prácticas corruptas.

Mejores prácticas gubernamentales. La Auditoría Superior de la Federación debe procurar ser una institución más impulsora de la calidad de la gestión pública, que correctora y sancionadora de irregularidades.

Esta última parte se refiere a la lucha contra la corrupción, que es fundamental, pero no lo es todo. El sentido proactivo de la actuación fiscalizadora

tiene que ver con el establecimiento de sistemas de control eficaces que cierren los espacios a la comisión de actos indebidos, pero que abran las puertas al mejoramiento de las prácticas gubernamentales.

La fiscalización debe analizar si la ejecución del mandato popular, expreso en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, se cumple no sólo con honestidad y honradez, sino con eficacia, economía y eficiencia; en otras palabras, si se opera con sanas prácticas gubernamentales y, todavía más, con las mejores prácticas de gobierno, lo que obliga a estar atentos y a efectuar comparaciones con quienes lo hacen mejor, para que, con un espíritu de superación constante, la fiscalización proporcione elementos para la mejora continua del quehacer público.

Seguridad laboral de los servidores públicos. Dar estabilidad laboral a los empleados públicos, a través del establecimiento de un servicio civil de carrera, a fin de que los niveles de supervisión y mandos medios cuenten con la protección necesaria para desempeñar adecuadamente su encargo.

La seguridad laboral de los servidores públicos es, simultáneamente, un asunto de justicia social y un requisito para promover la capacitación y profesionalización de los trabajadores y, en consecuencia, la eficiencia en la prestación de los servicios públicos.

Entre otras opciones, el servicio civil de carrera ofrece un modelo de administración de recursos humanos con un marco normativo que fija reglas para la selección, ocupación y promoción de puestos y genera condiciones de equidad e incentivos que permiten el desarrollo y permanencia del personal.

En el ámbito de competencia de los poderes de la Unión y entes públicos federales, promover la adopción de este tipo de modelos forma parte de la estrategia para alentar el comportamiento ético de los servidores públicos y la excelencia en el desempeño institucional.¹¹⁶

Indicadores de gestión. Crear sistemas de indicadores de evaluación y parámetros de actuación, que permitan revisar y calificar el grado de cumplimiento de los objetivos sociales de las instituciones públicas.

¹¹⁶ Cabe mencionar que el pasado 10 de abril de 2003 fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, cuya entrada en vigor es el día 10 de octubre del mismo año. Con ello se cumple una nueva etapa, planteada por la ASF, en busca de la transparencia y mejora de los servicios públicos.

Calificar el desempeño de todos los funcionarios y empleados de la administración pública. Crear conciencia, así como arraigar la cultura de la rendición de cuentas en todos los ámbitos de la gestión pública.

Impulsar el establecimiento de indicadores de gestión, ya que no obstante la creación, en 1998, del Sistema de Evaluación del Desempeño y los esfuerzos para medir los resultados de las acciones gubernamentales, una buena parte de los indicadores estratégicos hasta ahora formulados no permiten relacionar los objetivos y metas de corto, mediano y largo plazos, con los resultados de los programas sectoriales o especiales y los establecidos en la Ley de Ingresos y el presupuesto de egresos.

Aportar la experiencia adquirida en la práctica de auditorías al desempeño para que, en coordinación con los poderes de la Unión y entes públicos federales, se apoye la implantación de indicadores de gestión que permitan evaluar sistemática y objetivamente el impacto de las políticas públicas y los beneficios sociales y económicos de las mismas. Considerar los principales aspectos relacionados con la cobertura, la calidad y la eficiencia de las acciones ejecutadas, los servicios públicos prestados y los bienes producidos, para la fijación de esos parámetros.

En la ejecución de auditorías al desempeño, incluir observaciones sobre el impacto de acciones y programas en la conservación del medio ambiente. Con apego a la legalidad, impulsar el respeto irrestricto a las normas ecológicas. Es una tarea que, de manera prioritaria, llevan a cabo los principales órganos de fiscalización superior en el mundo y es también una demanda social generalizada y un reclamo legítimo de las nuevas generaciones.

Rendición de cuentas. Los funcionarios públicos tienen la obligación de rendir cuentas a la sociedad, porque manejan recursos que son de ella. Debe existir una rendición de cuentas clara y transparente en todas las esferas, niveles y funciones de la administración pública, como elemento fundamental de la democracia plena.

Impulsar la cultura de la rendición de cuentas es una tarea obligatoria, parte esencial de una verdadera reforma del Estado. La rendición de cuentas es hoy el vínculo que mantiene la legitimidad de los Estados democráticos y uno de los mecanismos sin el cual sería imposible el equilibrio entre los poderes. Por ello es primordial arraigarla en el servicio público, sobre todo, en los responsables del manejo de los recursos del pueblo.

Supervisión y control. Reforzar los mecanismos de control y supervisión institucionalizados, considerando que los organismos responsables de estas actividades son entidades públicas federales y, por lo tanto, sujetos de fiscalización por parte de la Auditoría Superior de la Federación. Contar con un equipo multidisciplinario que evalúe anualmente su desempeño y el cumplimiento de sus funciones sustantivas, para poder alertar al Congreso de la Unión sobre posibles contingencias e irregularidades que eventualmente pudieran conducir a situaciones de inestabilidad en los mercados financieros y cargas presupuestales adicionales.

Programar revisiones en las instancias responsables de supervisar a instituciones financieras, bursátiles, aseguradoras, afianzadoras y de protección a ahorradores y usuarios de la banca.

Buscar el fortalecimiento de los órganos de control. Conocer y ponderar los resultados de las auditorías practicadas por los órganos internos de control y los auditores independientes, con el propósito de incrementar y complementar los alcances de la fiscalización y vigilar la adopción de medidas correctivas y preventivas que eviten la recurrencia de las anomalías.

Estructurar esquemas de supervisión que aseguren que los registros contables y presupuestales de las entidades públicas consignen todas sus operaciones y estén actualizados, ya que esta práctica, independientemente de que permite disponer de información confiable y oportuna para la toma de decisiones, constituye uno de los mecanismos de control más perfeccionados y efectivos.

Fiscalización de alto impacto. Maximizar los resultados de las auditorías realizadas y el alcance de las acciones preventivas sugeridas.

Fortalecer los mecanismos de supervisión y control para la aplicación de los recursos del ramo 33, que permitan garantizar que los mismos se ejerzan en los términos de las disposiciones presupuestarias y evitar así la recurrencia en su desvío hacia fines distintos a los autorizados. Los montos aprobados anualmente por la Cámara de Diputados en este renglón obligan a redoblar el esfuerzo en esta materia.

Analizar el estado de la información financiera de una gran cantidad de fideicomisos, fondos, mandatos, convenios y otros instrumentos desincorporados para la administración de cuantiosos recursos federales. Esta falta de información oportuna opera en contra de la objetividad en la evaluación del cumplimiento de los programas y de la transparencia en la rendición de cuentas.

Oportunidades de mejora. Promover la mejora constante de la administración pública. La identificación de oportunidades para alentar la productividad, economía y transparencia en el uso de los recursos federales debe ser una constante en la actuación de la Auditoría Superior de la Federación. Optimizar el aprovechamiento de capacidades y recursos, reconociendo las fortalezas institucionales e identificando sus aspectos vulnerables, con el propósito de potenciar las primeras y abatir los segundos.

Establecer un programa de control de calidad con el fin de corroborar que se estén aplicando las técnicas de auditoría apropiadas, que el tamaño de las muestras, estadísticamente seleccionadas en cada caso, asegure la representatividad y los niveles de confianza requeridos, y que el contenido y calidad de los informes sean acordes con los objetivos previstos. Fortalecer el sistema automatizado de seguimiento y control de las acciones promovidas para conocer y constatar el impacto de las recomendaciones emitidas.