

DISCURSO DEL AUDITOR SUPERIOR “LA AUTONOMÍA: VISIÓN DESDE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS FEDERALES E INTERNACIONALES” DURANTE EL SEXTO CONGRESO NACIONAL DE ORGANISMOS PÚBLICOS AUTÓNOMOS (OPAM)

La estructura administrativa de un estado constituye un reflejo de la importancia asignada a determinadas funciones, la jerarquización de los objetivos que la gestión pública persigue y el grado de madurez institucional alcanzado. En la medida en que el estado sea más sólido y opere en un contexto democrático estable, estará en condiciones de descentralizar sus funciones en entidades cuyo manejo será mayormente autogestivo.

Un Estado moderno y bien constituido debe operar en función de la confianza en la labor de sus partes integrantes, y asimismo aspirar a mostrarse como un ente generador de confianza en la sociedad. Esta doble caracterización respecto al tema de la confianza, implica asimismo un equilibrio basado en la existencia y el funcionamiento efectivo de pesos y contrapesos para hacer operativas estas acciones.

La complejidad de la administración pública moderna, la gran diversidad de funciones a desempeñarse y la naturaleza específica de algunas tareas, hacen necesario el establecimiento de distintas soluciones organizativas; el conceder mayores capacidades de actuación -y otorgar por ello un voto de confianza a la labor de determinados órganos- constituye una alternativa de considerable utilidad para alcanzar resultados efectivos.

En cuanto a la generación de confianza, ésta representa uno de los roles de mayor trascendencia en la gestión estatal, puesto que áreas fundamentales para el desarrollo social y económico como la seguridad pública, impartición de justicia, el manejo adecuado de los recursos presupuestales, o la conducción de las finanzas del país, por citar algunos ejemplos, tienen un efecto sustancial en la viabilidad de una nación.

Para poder cumplir las funciones que le han sido asignadas, uno de los instrumentos con los que cuenta la administración pública es dotar de autonomía constitucional a determinados entes que, por el tipo de servicios que prestan a la sociedad, requieren de un manejo específico.

Una preocupación central de la ciudadanía en su contacto con el Estado reside en el grado de confianza que le merece la acción administrativa ejercida, en principio, para salvaguardar sus intereses y satisfacer sus demandas. Esta situación es más acusada en los casos de gobiernos que, apenas recientemente, decidieron entrar en un proceso de modernización para combatir tendencias e inercias enraizadas en la gestión pública, como puede ser la ineficiencia o inclusive, la corrupción.

El desarrollo institucional requerido para mostrar una nueva cara del gobierno no es algo que se adquiera por decreto y, sobre todo, no es algo que sea percibido de inmediato o aceptado incondicionalmente por la sociedad, como si fuera un acto de fe política en las autoridades en turno. La generación de confianza solo se puede alcanzar a través de un manejo continuado y sistemático de buenas prácticas gubernamentales, un ejercicio transparente de los recursos administrados y un uso eficiente y económico de los mismos. A esto hay que añadir que lo que se adquiere con un considerable esfuerzo, puede perderse con extremada facilidad, cuando se genera la percepción de que, pese a la modernización propuesta, las autoridades siguen subordinando el bien común a intereses particulares o de grupo.

En nuestro país hemos sido testigos de que, desafortunadamente, la desilusión en la gestión de algunos entes autónomos es algo que puede suceder, y que la opinión pública es extremadamente sensible a manejos equívocos por parte de la autoridad. Décadas de opacidad, discrecionalidad y dispendio han hecho que la sociedad tenga una tolerancia muy baja ante estos elementos y que, en ocasiones, reaccione de manera desproporcionada ante situaciones que no entrañan una gravedad extrema.

La intromisión de factores de orden político en asuntos netamente administrativos ha constituido una pesada herencia que ha dificultado el esfuerzo del estado para modernizarse. Por ello, la existencia de órganos constitucionalmente autónomos, se constituye como una opción para poner algunas tareas de gobierno en manos de ciudadanos, cuya lealtad institucional e intereses, no estén supeditados a consideraciones de índole partidista que pongan en entredicho su objetividad, o el propio contenido de las decisiones técnicas o administrativas que estos tomen. Evidentemente, este tratamiento no se puede hacer extensivo a todas las actividades que se llevan a cabo en la administración pública; su carácter excepcional refuerza la idea de que se trata de funciones especialmente delicadas o que requieren de mantener una distancia adecuada respecto a las instancias de toma de decisiones del gobierno.

En este contexto, es necesario destacar un factor que hay que tomar en cuenta, y que se refiere a la capacidad de tener una gestión presupuestal autónoma. En última instancia, los órganos autónomos pertenecen al gobierno, y por lo mismo, su funcionamiento, se debe sustentar a través de recursos públicos administrados a través de un presupuesto. De ahí que los entes autónomos podrían llegar a verse sujetos a condicionamientos por parte del gobierno al utilizar, este último, el condicionamiento en la asignación de recursos presupuestales como un instrumento de presión. Tenemos en ello una primera limitante real al concepto de autonomía: si bien el gobierno se obliga a proporcionar un presupuesto en el monto y con la oportunidad necesarios para cumplir una serie de funciones, de no contarse con mecanismos efectivos que eviten un condicionamiento en su cesión, se incurre en el riesgo moral de que la entrega de recursos esté vinculada a una posible vulneración de la autonomía del ente, al ejercicio de sus atribuciones o al contenido de sus decisiones.

Este orden de razonamiento nos lleva a una cuestión especialmente delicada: ¿la autonomía formal es garantía de autonomía en la actuación del ente? Me permito compartirles mi personal punto de vista.

La existencia de determinadas estructuras en la administración pública permite el ejercicio de las funciones para las que fueron creadas, pero, por sí misma, no necesariamente avala la calidad de éstas. Se requiere que, en ese acto fundacional, concurra una serie de características adicionales que garanticen que su funcionamiento se mantendrá independiente del propio gobierno, bajo cualquier circunstancia.

La independencia, a nuestro parecer, es un elemento irrenunciable para un organismo autónomo, y que cualquier disposición que atente en su contra, o pretenda condicionarla, pone en entredicho la autonomía del ente. Se trata de evitar una mera descentralización o desconcentración de funciones que oculte una centralización de hecho en la toma de decisiones, o su cesión a intereses de grupo. La mera creación de órganos autónomos no es garantía de una gestión exitosa de los mismos, y aún habiéndola alcanzado, ésta puede registrar un retroceso si un elemento central como la independencia, se ve afectado. Esto conlleva efectos muy significativos en cuanto a la percepción de la ciudadanía respecto al grado de confiabilidad que puede atribuir a sus hechos.

En materia de auditoría gubernamental, por ejemplo, la comunidad mundial representada por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, INTOSAI, definió en la llamada "Declaración de México sobre Independencia", emitida en noviembre de 2007, ocho principios que deben ser cumplidos para considerar que un ente auditor es auténticamente independiente y que ejerce sus funciones de una manera adecuada:

- La existencia de un marco constitucional, reglamentario o legal apropiado y eficaz, así como de disposiciones para la aplicación de facto de dicho marco.
- La independencia de la Autoridad Superior de la Entidad Fiscalizadora Superior (EFS), y de sus miembros (para el caso de instituciones colegiadas), incluyendo la seguridad en el cargo y la inmunidad legal en el cumplimiento normal de sus obligaciones.
- Mandato suficientemente amplio y facultades plenamente discrecionales en el cumplimiento de las funciones de la EFS.
- Acceso irrestricto a la información.
- Derecho y obligación de informar sobre su trabajo.
- Libertad de decidir el contenido y la oportunidad o momento de sus informes de auditoría, al igual que sobre su publicación y divulgación.
- Existencia de mecanismos eficaces de seguimiento de las recomendaciones de la EFS.
- Autonomía financiera y gerencial/administrativa, al igual que disponibilidad de recursos humanos, materiales y económicos apropiados.

En tales condiciones podemos afirmar que la independencia con la que se desempeñen los entes autónomos, respecto a las estructuras gubernamentales relacionadas con su actuación, representa un indicador claro de su grado real de autonomía. La manera en la que cada ente autónomo manifieste su independencia corresponderá, necesariamente, a su naturaleza y funciones, por lo que no podemos aquí ampliarnos mayormente en cuanto a los atributos de los que se les debe dotar para hacerlos efectivamente independientes, sin embargo, los principios son básicamente los mismos a los ya expresados, o se orientan a lineamientos muy similares.

Por otra parte, es necesario enfatizar que, si bien estas premisas contribuyen a asegurar una gestión adecuada, existe otro componente que está dirigido, esencialmente, a consolidar una percepción positiva de la actuación del ente por parte de la ciudadanía, que es la rendición de cuentas; ésta, a su vez, está vinculada con el ejercicio de la fiscalización gubernamental.

La actuación de todo ente gubernamental debe estar sujeta a auditoría, así como a otros mecanismos de control por el hecho de utilizar recursos públicos, independientemente del tipo de institución u órgano público de que se trate.

Uno de los efectos más positivos de la fiscalización es la generación de confianza por parte de la sociedad en cuanto a que los recursos que ésta aporta, a través de sus impuestos, sean utilizados atendiendo a criterios de economía, eficacia y eficiencia, y que se vean asignados de manera transparente. En el caso de los órganos autónomos, existe, si cabe, una mayor responsabilidad en cuanto a la necesidad de mostrar a la sociedad la solvencia de su ejercicio administrativo a través de una gestión independiente y responsable.

Si dichos órganos cuentan con estructuras internas de control eficientes, se someten de manera regular a la revisión de la fiscalización superior, actúan escrupulosamente dentro del marco de atribuciones fijado en la normativa correspondiente, vigilan celosamente su independencia, y se comprometen a elevar la calidad en los servicios que ofrecen a la ciudadanía a través de la mejora continua y la aplicación de las mejores prácticas disponibles, su prestigio ante la sociedad quedará garantizado y, por consiguiente, contribuirán a generar un clima de confianza.

De hecho, el concepto de "buen gobierno" está basado, principalmente, en estos postulados. La actuación de los órganos autónomos, que busca satisfacer necesidades específicas en las que la credibilidad de la acción gubernamental es un elemento central, debe apegarse a estos criterios.

Distinguidos asistentes a este evento:

El otorgamiento de una autonomía formal, como podemos advertir, aunque representa una situación potencialmente positiva, no es, por sí sola, suficiente, si no viene acompañada por un compromiso de independencia, y no incluye entre sus prácticas una efectiva rendición de cuentas.

La administración pública moderna está profundamente vinculada al ejercicio democrático del poder, entendido este como el uso de las facultades y atribuciones que marca la ley en beneficio de la sociedad, a quien se debe rendir cuentas respecto al uso de los recursos públicos. Por ello, es necesario que los funcionarios públicos vayan más allá de los aspectos formales que rigen la acción gubernamental y asuman un compromiso real y activo con la sociedad.

La independencia es beneficiosa no solo para quien la ejerce, sino para el conjunto de la sociedad, pues es a través de un análisis objetivo de la gestión pública como se podrá mejorar el desempeño gubernamental, y con ello, incrementar el grado de satisfacción ciudadana. En este sentido, la Auditoría Superior de la Federación representa el caso de una institución que, aunque formalmente no sea constitucionalmente autónoma, puede cumplir su mandato de una manera eficiente y confiable, al estar dotada de autonomía técnica y de gestión, y mantener, como línea de conducta, un manejo técnico objetivo e independiente, al margen de intereses partidistas.

El otorgamiento o la búsqueda de la autonomía constitucional formal debe tener como criterio su necesidad para que el ente en cuestión pueda llevar a cabo sus funciones adecuadamente. En el caso de la institución que presido, corresponderá a los legisladores federales evaluar la conveniencia de que su entidad fiscalizadora acceda a este nivel de autonomía, con el objetivo de que cuente con un espacio pleno que le permita ejercer, plenamente, sus atribuciones.

La Auditoría Superior de la Federación está consciente de la magnitud del compromiso que asume ante el Poder Legislativo, los otros dos Poderes de la Unión y la ciudadanía en general, tenemos confianza en la madurez de nuestra institución y sostendríamos siempre una posición irreductible respecto a impedir que presiones o consideraciones más allá de lo técnico pretendan influenciar la actuación de la institución, pues la independencia de la acción fiscalizadora constituye la esencia misma de nuestra labor.

Señoras y señores, muchas gracias por su atención.

Bibliografía

Ackerman, John M, y Astudillo, César, Coord., La Autonomía Constitucional de la Auditoría Superior de la Federación, Ed. UNAM, México, 2009.

Crespo, José Antonio, Fundamentos Políticos de la Rendición de Cuentas, Serie Cultura de la Rendición de Cuentas No. 1, Ed. Auditoría Superior de la Federación, México, 2001.

Nooteboom, Bart. Trust. Forms, Foundations, Functions, Failures and Figures, Ed. Edward Elgar, Estados Unidos de América, 2002.

Secretaría General de la INTOSAI, Declaración de Lima Sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización, Austria, 2009.

Secretaría General de la INTOSAI, Declaración de México sobre la Independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, Austria, 2009.