

II FORO ENTRE LEGISLADORES EN MATERIA HACENDARIA: REFORMA DE LAS HACIENDAS PÚBLICAS

Mesa de trabajo 4: El control en el ejercicio del presupuesto y su relación con el Sistema Nacional Anticorrupción.

Los estudios que analizan las causas de la corrupción afirman que este fenómeno tiene un origen multifactorial que se crea por diversas condiciones, entre las que tenemos un control presupuestario deficiente, prácticas monopólicas de Estado, salarios inequitativos, baja calidad educativa, desigualdad social, ambición desmedida de algunos miembros de la sociedad y la imposibilidad de estructurar un modelo socio-político y económico que provoque un mejor esquema de movilidad social, entre otros.

A partir de 2003, México asumió el compromiso internacional de combatir la corrupción; para ello, ha establecido las bases legales para impulsar una coordinación interinstitucional mediante el... Sistema Nacional Anticorrupción.

Minar la corrupción requiere que la autoridad implemente políticas públicas y estrategias nacionales claras; fortalezca la capacidad de gestión gubernamental mediante el desarrollo de recursos humanos comprometidos; consolide la coordinación inter e intra institucional; establezca procedimientos adecuados e impulse una retroalimentación permanente con los ciudadanos; además, evalúe los resultados del desempeño gubernamental y fortalezca los procedimientos de sanción por incumplimientos normativos.

Otro componente para erradicar este mal se asocia con la modernización administrativa; esto implica adaptarla al entorno y proyectarla a nuevos retos y expectativas. Hoy, la administración pública en México ha evolucionado transitando de un sistema burocrático a otro capaz de definir objetivos que realmente resuelvan las necesidades actuales de la sociedad, estableciendo los mecanismos adecuados para alcanzarlos y sometiendo a evaluación los resultados obtenidos.

En este contexto, México lleva varios años trabajando en mejorar su gestión pública, dispone de un Plan Nacional de Desarrollo que articula la política pública y que invita a la ciudadanía a conocer los retos que enfrenta el país.

Las instituciones públicas han evolucionado conforme a los requerimientos nacionales, incluyendo una ley de servicio profesional de carrera que, si bien da garantías a los servidores públicos, también posibilita el buen desempeño de los programas.

Por lo que se refiere a los procesos estructurales, el gobierno inició la implantación de un modelo de cultura organizacional directiva y de desempeño institucional que pone énfasis en los resultados, es decir, ¿qué se hace? ¿cómo se hace? ¿qué se logra? y ¿cuál es su impacto?

Con respecto a las adquisiciones públicas, en su oportunidad se puso en marcha el sistema CompraNet que contribuyó a mejorar la transparencia; sin embargo, es necesario perfeccionar este programa para fortalecer su propósito.

Otros elementos que se han incorporado en la administración pública es la gestión de la calidad y la mejora continua, así como, el fortalecimiento del control presupuestario mediante el registro oportuno de operaciones contables, administrativas y financieras realizadas, además de la evaluación de los objetivos, metas y políticas.

Estos mecanismos posibilitan identificar desviaciones, determinar acciones correctivas y monitorear todo el proceso administrativo asociado con los recursos humanos, materiales y financieros que conforman el gasto público federal.

El control interno es sinónimo de proveer seguridad razonable sobre el cumplimiento de objetivos y metas institucionales y no se debe escatimar esfuerzo alguno para su fortalecimiento. Sin embargo, el control en sí mismo, por eficaz y eficiente que resulte, jamás debe obstaculizar el desempeño de los entes públicos.

A pesar de que el control interno es un mecanismo preventivo que las instancias de control aplican a los entes, es imperativo facultar a la Auditoría Superior de la Federación a fin de que pueda realizar la evaluación del costo-beneficio del control interno y establecer su homologación a nivel nacional.

Inmersos en la necesidad de mejorar la administración pública, en el año 2000 se creó la Auditoría Superior de la Federación, con el fin de atender una exigente sociedad demandante de conocer el uso y destino de los recursos públicos federales, así como el desempeño de las instituciones y la actuación de los servidores públicos.

A pesar de estos esfuerzos, en México sigue presente la percepción de una elevada corrupción y los datos muestran resultados negativos en los indicadores, que colocan al país en los últimos lugares de confianza ciudadana en el ámbito internacional.

A partir de 2015, el Congreso de la Unión, la sociedad civil, el INAI, la ASF y otras instituciones públicas se dieron a la tarea de abordar la problemática de la corrupción desde una perspectiva sistémica, buscando revertir los factores que estructuralmente la provocan.

En este marco, se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente en materia de combate de la corrupción para expedir diversas leyes que establecen las bases para impulsar una coordinación interinstitucional más efectiva contra la corrupción.

Estas disposiciones hacen posible que se concrete el andamiaje legal que posibilita el inicio y puesta en marcha del Sistema Nacional Anticorrupción, además de los sistemas de Transparencia, y de Fiscalización.

Se crearon nuevas figuras organizacionales para: fortalecer las capacidades preventivas de las instituciones públicas, se precisaron y delegaron atribuciones entre los actores, se mejoraron las condiciones para vigilar, monitorear, coordinar, replantear esquemas y estrategias de planeación, programación, presupuestación, ejercicio, aplicación, evaluación y rendición de cuentas del gasto público, así como para la imposición de sanciones a servidores públicos y particulares que violen la norma.

Por lo que hace al Sistema Nacional de Fiscalización, se definen los mecanismos interinstitucionales de coordinación entre los órganos responsables de las tareas de auditoría gubernamental en los distintos órdenes de gobierno, se establecen compromisos para maximizar la cobertura y el impacto de la fiscalización en todo el país, se definen las capacidades y estándares profesionales de los auditores y se compromete un intercambio efectivo de información sin incurrir en duplicidades u omisiones.

Para estos efectos, el Sistema está integrado por la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública, las Entidades de Fiscalización Superiores Locales y las secretarías o instancias homólogas encargadas del control interno en las entidades federativas.

Este trabajo coordinado se lleva a cabo por conducto de la Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación y la Asociación de Organismos de Fiscalización Superior conocida como ASOFIS.

La ASF, en este marco, tiene por objeto la revisión de la Cuenta Pública; de situaciones irregulares que se denuncian respecto del ejercicio fiscal en curso o de ejercicios anteriores; de la aplicación de fórmulas de distribución, ministración y ejercicio de participaciones federales, y del destino y ejercicio provenientes de financiamientos contratados por estados y municipios que cuentan con la garantía de la federación.

En cuanto a la mejora continua, la Auditoría Superior ha adoptado, como metodología de trabajo, procedimientos alineados con las Normas Internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) que garantizan la aplicación de las mejores prácticas de auditoría.

Como se ha dejado patente a lo largo de esta ponencia, la labor de la ASF está diseñada para la revisión de la Cuenta Pública, mas no para el combate de la corrupción, *per se*, ya que para ello se requiere de facultades específicas adicionales.

La ASF se ha destacado como una institución que fomenta la rendición de cuentas, a tal grado que los resultados de su labor son un referente importante para la sociedad y frecuentemente utilizados, en los medios de comunicación, para dar a conocer probables hechos de corrupción o desvíos en la administración de los recursos públicos.

Es así que, como resultado de la fiscalización superior de las Cuentas Públicas de 2001 a 2017, la ASF ha realizado 17,319 auditorías y emitido: 110,994 observaciones, 84,767 recomendaciones y 56,909 acciones, de esta última cifra, ha emitido 20,457 Pliegos de Observaciones; éstos son generados para dar a conocer a las entidades fiscalizadas las observaciones de carácter económico, en las que se presume un daño o perjuicio al Estado, en su Hacienda Pública Federal, al patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales; así como informar sobre la presunta responsabilidad de los infractores en cantidad líquida.

Cuando el ente fiscalizado no solventa un Pliego de Observaciones, la ASF da inicio a un Fincamiento de Responsabilidad Resarcitoria o a un Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, para que se resarzan los daños derivados de las irregularidades detectadas que provengan de servidores públicos o particulares, personas físicas o morales.

A la fecha, la ASF ha iniciado 3,117 fincamientos de responsabilidad resarcitoria en el periodo referido.

No obstante, el trabajo y los procedimientos que realiza la Auditoría Superior de la Federación para la revisión de las cuentas públicas, es necesario recordar que no tienen un impacto directo en el combate a la corrupción.

Para transformar a la ASF en un órgano que combata la corrupción es menester tomar en consideración las líneas estratégicas siguientes:

1. Revisión en tiempo real sobre la vulnerabilidad de las finanzas públicas. - Es necesario que la ASF revise de manera permanente a los entes fiscalizables durante el ejercicio fiscal en curso y no debe mediar denuncia formal previa.

Para este caso, se requiere vigilar permanentemente temas de riesgo como lo podrían ser:

- Procesos de adquisiciones de bienes, servicios y obra pública.
- Contratos plurianuales para la prestación de servicios.
- Créditos convenidos con entidades federativas utilizando garantías federales.
- Déficits en los regímenes de pensiones y jubilaciones.

2. Evaluación de toma de decisiones. – Se refiere a aquellas circunstancias que pudieran facilitar que las determinaciones de los servidores públicos no se desarrollen en un entorno de transparencia y control suficiente.

En este caso se requiere analizar los procedimientos de toma de decisión para la implementación de nuevos programas, los costos implícitos y las características de los grupos interesados en participar en ellos, es decir, identificar la posibilidad de que los servidores públicos antepongan su interés individual ante el colectivo; que esta toma de decisión favorezca o tenga implícito un costo político; o que las decisiones se realicen sin planeación y sin objetivos claros.

Retomando el tema del control del ejercicio del presupuesto y su relación con el Sistema Nacional Anticorrupción, donde los resultados de la fiscalización de la ASF aportan valor para mejorar el ejercicio del presupuesto, conviene recordar que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública, en la práctica, controlan y vigilan dicho ejercicio, donde:

- La Secretaría de la Función Pública audita, con enfoque de control interno, y vigila el gasto de recursos federales durante el ejercicio del presupuesto, mediante la coordinación de los órganos internos de control.
- La Secretaría de Hacienda controla la administración y el suministro de los recursos presupuestarios, mediante sus funciones de evaluación del avance del ejercicio del gasto del presupuesto, incluidos los convenios en materia de coordinación fiscal con las entidades federativas.

Actualmente, la Auditoría Superior de la Federación, en el caso del ejercicio presupuestario en curso, está acotada para contribuir a su vigilancia, debido a que, para ello, solamente está facultada a realizar auditorías por mandato o derivadas de denuncias. Sin embargo, como ya se dijo, de los resultados de la fiscalización, se desprenden conceptos que aportan valor para mejorar el ejercicio del presupuesto.

Los trabajos de la ASF se realizan con base en un Programa Anual de Auditorías de la Fiscalización aprobado y se ejecutan de manera posterior al término de cada ejercicio fiscal.

En el marco de la fiscalización superior, la ASF se vincula con el Sistema Nacional Anticorrupción en los casos siguientes:

- Cuando promueve ante el Tribunal la imposición de sanciones a los servidores públicos por las faltas administrativas graves, así como sanciones a los particulares vinculados con dichas faltas.
- Cuando da vista a los órganos internos de control competentes de posibles responsabilidades administrativas.
- Cuando presenta denuncias y querrelas penales ante la Fiscalía Especializada, y coadyuva a la investigación por probables delitos que se detecten como resultado de sus auditorías.
- Cuando presenta denuncias de juicio político ante la Cámara.

Para finalizar, quiero destacar que la ASF desempeña un papel relevante en el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), como la única institución que participa en las tres estructuras de combate de la corrupción, es decir, en el Sistema Nacional de Fiscalización (SNF), en el Sistema Nacional de Transparencia (SNT) y en el propio Sistema Nacional Anticorrupción, cuya función es coordinar a los actores sociales y a las autoridades de los distintos órdenes de gobierno, a fin de prevenir, investigar y sancionar actos de corrupción.

La Auditoría Superior de la Federación, en el Sistema Nacional de Fiscalización, ha promovido mejoras en la contabilidad gubernamental y, con las nuevas directrices del Auditor Superior, está trabajando en un ambicioso proyecto nacional de homologación de la contabilidad gubernamental y del marco jurídico nacional de fiscalización. Estas acciones vinculan el quehacer de la institución con el Sistema Nacional Anticorrupción.

El gran reto de la fiscalización superior va más allá de revisar la Cuenta Pública como tal, es decir, deberá sumarse a una nueva visión auditora que sea capaz de detectar oportunamente, desde la ejecución de las auditorías, los delitos originados por hechos de corrupción o su recurrencia, con expedientes de auditoría más sólidos que aseguren la fortaleza jurídica de los hallazgos.

Es importante que, para incrementar el impacto de la fiscalización, la ASF sea investida con facultades para realizar auditorías directas a la Cuenta Pública en curso, adicionales a las ya establecidas por mandato o derivadas de denuncias. Además de fortalecer la profesionalización de sus auditores.

Es de suma importancia reiterar que actualmente la labor de la ASF está diseñada para la revisión de la Cuenta Pública, mas no para el combate de la corrupción.

Para que la ASF se transforme en un órgano que combata la corrupción es necesaria una profunda reforma legal de sus atribuciones como lo comenté, tomando como puntos estratégicos los siguientes:

1. Revisión del ejercicio del presupuesto en curso, sobre la vulnerabilidad de las finanzas públicas.
2. Evaluación de toma de decisiones. Se refiere a aquellas circunstancias que pudieren facilitar que la actuación de los servidores públicos no se desarrolle en un entorno de transparencia y control suficiente.
3. Transformar la mentalidad y el conocimiento de los grupos auditores para que, desde el desarrollo de las auditorías, identifiquen conductas ilícitas entre las que destacan cohecho, peculado, uso indebido de información, abuso de funciones, tráfico de influencias y enriquecimiento oculto, entre otras.
4. Establecer mecanismos para evaluar el costo-beneficio del control interno en los entes fiscalizados de los tres órdenes de gobierno, los poderes de la unión y los órganos constitucionalmente autónomos.

Lo anterior contribuirá al mejor ejercicio de la ASF en el combate de la corrupción desde las aristas que no se contemplan actualmente.

Muchas Gracias