

8 de septiembre de 2011

## VIII Semana Nacional de Transparencia

Señoras y señores asistentes a este evento:

Como siempre, me es grato participar en eventos organizados por el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, organismo emblemático de la modernización que persigue nuestro país, y que tienen por objetivo promover las mejores prácticas a nivel gubernamental en cuanto a transparencia.

A la manera de una larga cadena productiva, la fiscalización requiere de insumos proporcionados por los participantes en los procesos de rendición de cuentas, que una vez analizados, enriquecidos y procesados de acuerdo al mandato legal de cada eslabón, se convierten en insumo para otras partes del proceso.

Es necesario que exista una uniformidad en cuanto a la calidad y a la oportunidad de todas las etapas del proceso, así como de los insumos y de los productos resultantes, puesto que el balance final depende de la integridad técnica y legal de las partes.

En esta intervención, deseo destacar las distintas estrategias que la institución a mi cargo ha implementado para impulsar una mayor colaboración entre los distintos órganos que intervienen en la gestión del uso de los recursos públicos, para mejorar la calidad de la información que utilizamos en nuestros procesos y para alcanzar una mayor simetría en el desempeño de las áreas encargadas de la revisión del gasto en los tres niveles de gobierno.

Puesto que nuestra Constitución faculta al Poder Legislativo para autorizar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, es congruente que tenga, correlativamente, la tarea de revisar y dictaminar la Cuenta Pública que anualmente presenta el Poder Ejecutivo.

Es ahí, en este esquema de pesos y contrapesos de nuestro sistema democrático, en el que desempeña su papel la Auditoría Superior de la Federación, como órgano examinador del ejercicio anualizado del gobierno. Se trata de un examen de control externo y uno de sus principios constitucionales es la posterioridad, puesto que su aplicación se realiza cuando los gastos ya fueron efectuados.

Por su parte, en el marco de sus atribuciones, el conjunto de órganos que actúan al interior de los entes públicos en los tres niveles de gobierno, se dedican a la auditoría interna, que consiste en la verificación de los procesos de organización, la identificación de los riesgos para un manejo aceptable y la generación de una seguridad razonable para que se logren los objetivos legales y programáticos. Esta tarea se hace durante y después que el ente auditado ejecuta sus actividades.

Este esquema de dos pistas se ha conformado y depurado a lo largo de la historia y ha tenido como referente los modelos que se aplican a nivel mundial, con lo que se han alcanzado avances patentes en este tema; sin embargo, su falta de complementación ha limitado la integralidad de la respuesta del estado mexicano.

Desde una perspectiva crítica, podemos considerar que aún existe una disgregación de esfuerzos, una descoordinación de estrategias, y una falta de correspondencia en cuanto a formas, tiempos y sujetos de análisis. Estas situaciones inciden en la efectividad de las acciones gubernamentales y dejan, desafortunadamente, áreas grises en las que puede presentarse la opacidad y la discrecionalidad en el uso de los recursos públicos.

El modelo insumo-producto, al que hice referencia anteriormente, resulta de utilidad para entender cómo se concatenan las distintas actividades en los dos ámbitos de la revisión, y cómo pueden generar resultados mucho más sólidos a través de aprovechar las fortalezas intrínsecas que se derivan de sus respectivos mandatos.

En el caso de la información proveniente de los órganos internos de control, corresponde a la Auditoría Superior de la Federación el tener en cuenta dichas observaciones para incorporar, de ser factible, la revisión de determinados entes en su programa anual de auditorías.

Una cobertura eficaz implica la confluencia de las estrategias de los distintos órganos involucrados; requiere asimismo de una coordinación efectiva, de la disposición de la mayor cantidad de información de la que sea posible allegarse y de una planeación técnica apropiada, que observe el principio de neutralidad.

La calidad de la información, así como su volumen, representan dos elementos de la máxima importancia en cuanto a la interacción de las instancias encargadas de vigilar la completa rendición de cuentas del gobierno; no basta con que determinada información esté disponible, sino que también es necesario que resulte confiable. Como podemos percibir, la necesidad de estos insumos es una condicionante del ejercicio fiscalizador.

Por otra parte, así como la ASF requiere de insumos, también los proporciona a otros organismos a través del ejercicio de sus atribuciones.

Con apego al marco jurídico vigente, y dentro de los alcances de nuestro mandato, la institución emite, en su oportunidad, recomendaciones específicas, observaciones al desempeño, promociones al SAT del ejercicio de su facultad de comprobación fiscal, solicitudes de información o aclaración, promociones de responsabilidades administrativas sancionatorias, pliegos de observaciones, y en su caso, derivados de estos, sanciones económicas resarcitorias, denuncias de hechos y multas.

Estos resultados constituyen puntos de partida para la aplicación directa de medidas correctivas y preventivas, para detectar problemas estructurales al interior de los entes auditados, o bien como un parámetro objetivo y válido del desempeño gubernamental.

Respecto al tema de las capacidades sancionatorias, estamos al tanto del interés de la opinión pública, la academia y los actores políticos para dotar a la Auditoría Superior de la Federación de mayores facultades en esta vertiente.

Existen distintos esquemas para hacer operativa esta propuesta; uno de ellos se refiere a que tales funciones las aplique un Tribunal Federal Autónomo, con lo que se respetaría la esfera de competencia de la división de poderes y se tendría un mayor alcance en los niveles de gobierno estatal y municipal respecto a fondos federales.

De esta manera, esta capacidad quedaría a buen resguardo y se evitaría la contradicción de ser juez y parte, en la condición actual de la Auditoría Superior como órgano del Poder Legislativo. También, se preservaría el componente esencial de nuestros empeños dirigidos a la corrección y prevención de lo negativo, así como al impulso de la calidad en la aplicación del gasto público.

Podemos distinguir, entonces, tres dimensiones distintas que hay que hacer coincidir en aras de disminuir, e inclusive eliminar, la atomización de los esfuerzos de las distintas instancias relacionadas con la rendición de cuentas y, con ello, alcanzar un nivel cualitativamente superior en cuanto a las acciones relacionadas con la fiscalización en nuestro país: los tiempos, los contenidos y los responsables.

Es un hecho que la construcción de los distintos elementos que han ido integrándose al ejercicio de la rendición de cuentas, las circunstancias en las que surgieron, y los fines directos que buscan satisfacer, no representan una voluntad única y ordenada en los Poderes de la Unión; son más bien elementos aislados que es necesario integrar, paulatinamente, en un entramado funcional que permita su mutua retroalimentación.

De esta situación se deriva el hecho de que, en algo tan elemental para llevar a cabo una acción concertada, como lo es la sincronización de los esfuerzos, represente una dificultad aún no trascendida.

La ASF opera bajo los principios de anualidad y posterioridad propios de los procesos de fiscalización, que la constriñen a la revisión de las cuentas emitidas para un solo año fiscal, y una vez que éste ha concluido, a través de un informe único que limita una comunicación efectiva con la población en general y que genera un vacío en la presencia del órgano fiscalizador a lo largo del año.

De aquí que el intervalo que transcurre entre la entrega de las cuentas públicas del gobierno federal y la revisión que lleva a cabo el grupo de auditores haga prácticamente imposible que sus conclusiones tengan efectos inmediatos sobre la planeación presupuestaria del año posterior o incluso sobre el ejercicio de los siguientes presupuestos.

Otra de las dimensiones a la que hicimos alusión es a los contenidos. En la dinámica insumo-producto, la fiscalización superior requiere de poder hacer uso de la Cuenta Pública, o de los resultados derivados de la acción de los órganos internos de control de los entes auditados.

Sin embargo, es un hecho que es necesario aplicar mecanismos adicionales para garantizar la validez y la confiabilidad de estos insumos, cuando, a fin de cuentas, deberían estar lo suficientemente estandarizados en todas las áreas y niveles de gobierno y reflejar las mejores prácticas existentes a nivel internacional en la materia.

La tercera dimensión mencionada -los responsables de llevar a cabo los procesos de fiscalización-, se refiere a algo un tanto menos tangible; la capacidad de actuar, independientemente de las circunstancias, de una manera objetiva, apegándose estrictamente a un código de ética y sin permitir la intervención de intereses partidistas o de grupo en el desarrollo de sus funciones.

Por experiencia, podemos afirmar que las dos primeras dimensiones -tiempo y contenidos- podrían ser factibles de integrarse de manera armónica a través de modificaciones pertinentes a las estructuras legales y el alcance de los mandatos de las instituciones involucradas, así como una mayor armonización en cuanto a la aplicación de estándares y metodologías.

Se trataría así de subsanar las diferencias naturales que se presentan entre distintas leyes e instrumentos, buscando acercarlos a un terreno común en que, efectivamente, se contara con la posibilidad de que sus interacciones resultaran significativas en la aportación oportuna y adecuada de insumos y la generación de productos que resulten de mayor utilidad a sus usuarios finales.

Un enfoque sistémico de la rendición de cuentas puede ser un factor de gran importancia para aumentar la calidad de la administración pública, optimizar el uso de recursos y contribuir al abatimiento de prácticas perjudiciales para el interés público.

Para ello es necesario que los distintos desarrollos que se han operado en líneas paralelas converjan hacia un fin común, que es hacer de la rendición de cuentas una de las bases de la gestión gubernamental.

Hemos caracterizado la cooperación entre los órganos internos de control y la fiscalización superior como uno de los objetivos estratégicos de nuestra institución, en tanto que ambas prácticas están íntimamente vinculadas, pero que hasta que no se integren de una manera sistematizada, no desarrollan su potencial total.

La idea de un frente común es básica para poder integrar un sistema; se trata de que la complementariedad entre los distintos instrumentos y mecanismos de revisión y control permita una mayor amplitud y profundidad de cobertura, ofrezca un diagnóstico más claro y, por consiguiente, plantee acciones correctivas y preventivas que atiendan los problemas detectados desde su raíz.

La coordinación implica, asimismo, el establecimiento de una serie de compromisos formales con el fin de alcanzar un objetivo común. A iniciativa de la ASF, se han empezado a fijar las bases para establecer un sistema a nivel nacional, que permitirá la actuación organizada de las instituciones pertinentes en todos los niveles de gobierno.

Crear un Sistema Nacional de Fiscalización es el siguiente paso lógico en la cadena de acciones vinculadas con una mayor eficacia gubernamental y, por consiguiente, una mejor rendición de cuentas.

La búsqueda de este objetivo nos ha mostrado que una multiplicidad de factores deben ser tomados en cuenta: la integración de un sistema pasa necesariamente por una serie de reformas legales a distintos instrumentos jurídicos; la creación de capacidades nuevas y reforzamiento de las existentes entre el personal encargado de operar los distintos componentes que integrarán el sistema; la adopción de prácticas y metodologías que no se limiten a obtener resultados exclusivamente en el campo de determinadas atribuciones, sino que se identifiquen como parte de una cadena más compleja de la que dependen otras áreas y procesos; y la generación de un nuevo tipo de percepción del ejercicio fiscalizador, que busque trascender la etapa de las sanciones y se oriente, por el contrario a privilegiar una acción preventiva.

Los cambios a nivel gubernamental no son, en ocasiones, tan rápidos como las circunstancias lo demandan o como dicte la voluntad de las partes; existen procesos y formalidades que hay que seguir para poder implementar estas modificaciones y evaluar, de manera clara, cuáles son los puntos de contacto, cómo ensamblar distintos mandatos en un objetivo común y cómo hacerlos coincidir en un marco temporal simultáneo.

Estas consideraciones no deben representar, sin embargo, un pretexto para caer en la inoperatividad o no asumir el reto; la tendencia es alcanzar el más alto grado de coordinación posible, con el fin de evitar omisiones o traslapes en las acciones de cada uno de los integrantes del sistema.

Otro factor que requerirá de la mayor participación de los integrantes de este Sistema es elevar el nivel profesional de los cuadros que se encargan de llevar a cabo revisiones y auditorías.

Uno de los elementos en el que hemos hecho mayor hincapié es la posibilidad de remitirnos a los estándares internacionales existentes para mejorar la calidad de la práctica fiscalizadora en nuestro país.

Por último, respecto a la introducción de una nueva visión de cómo debe operar la fiscalización para mejorar la gestión pública, es necesario tomar en cuenta la modificación de la cultura administrativa del país y dar a conocer a la sociedad qué es lo que estamos haciendo y porqué es útil.

A través de la información podemos promover entre la sociedad mensajes más claros y específicos respecto al impacto que tienen las diferentes formas de sanción en la fiscalización superior, así como al efecto preventivo y correctivo de los procesos de auditoría para mejorar la gestión.

Señoras y señores, asistentes a este evento:

Quiero hacer patente, en este importante foro, que la Auditoría Superior de la Federación está plenamente consciente de que el desarrollo alcanzado hasta ahora en el país en materia de rendición de cuentas es de gran importancia, pero que representa solamente una etapa en una proyección a más largo plazo.

Si bien resulta problemática la falta de coordinación o la pluralidad de instituciones encargadas de la fiscalización, es necesario recordar que, hasta hace algunos años el problema era otro; la carencia de instrumentos legales y administrativos suficientes para hacer de la rendición de cuentas una característica del servicio público.

Podemos ver con optimismo que ha llegado el momento, no de crear de la nada, sino de armonizar lo existente, en aras de alcanzar una coordinación efectiva y una cobertura mayor. Hay, asimismo, la voluntad expresa de las partes para avanzar en este sentido.

Las asignaturas pendientes en materia de fiscalización requerirán un compromiso continuo, un desarrollo administrativo de importancia y una participación más profesional y sólida de las partes. Considero que estos objetivos son alcanzables, y por ello forman parte de los objetivos estratégicos de nuestra institución.

Muchas gracias por su atención.