

## CONFERENCIA DEL CPC. JUAN M. PORTAL EN LA VII SEMANA NACIONAL DE LA TRANSPARENCIA EN EL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN “EL EJERCICIO PRESUPUESTAL Y LA TRANSPARENCIA”

Agradezco a las directrices del IFAI por su invitación para participar en esta Semana Nacional de la Transparencia 2010, y me es muy honroso compartir la mesa de trabajo con tan prestigiados profesionales.

Distinguidos asistentes:

Uno de los sustentos más firmes de la democracia es la transparencia en el ejercicio gubernamental, incluyendo el diseño de programas y políticas públicas y la asignación y uso de recursos públicos. Otro de sus pilares es la rendición de cuentas de quienes tienen bajo su responsabilidad la administración de los bienes que pertenecen a la sociedad.

Ambos elementos coexisten en el buen gobierno: la transparencia y la rendición de cuentas se complementan mutuamente y permiten que la ciudadanía disponga de elementos objetivos para evaluar el desempeño de sus autoridades. De igual modo, los instrumentos jurídicos que integran el marco normativo que rige las acciones del Estado deben reflejar ambos valores, para darles operatividad y coherencia.

Por ello, en mi intervención, destacaré la importancia que tiene la transparencia en las acciones gubernamentales y cómo se vincula con la fiscalización superior, labor desempeñada por la Auditoría Superior de la Federación (ASF), que constituye una herramienta de análisis de gran utilidad para mejorar la gestión pública en términos de eficacia, eficiencia y economía.

La transparencia implica poner a disposición de la comunidad, información sobre la organización y funcionamiento de las instituciones del Estado, así como de los objetivos de los planes y programas de gobierno; debido a las grandes necesidades de la sociedad y a las limitaciones en cuanto al monto de recursos disponibles, existe un especial interés de la ciudadanía por conocer, a través de este medio, el uso y destino de los recursos públicos.

Por su parte, la rendición de cuentas supone el deber de los servidores públicos de responsabilizarse por sus actos en el ejercicio de sus funciones y de ser sujetos de sanción en caso de haber incumplido sus obligaciones. De lo anterior se desprende que, sin transparencia, la rendición de cuentas no puede llevarse a cabo, pues el acceso a la información es el instrumento que permite mantener a los servidores públicos bajo el escrutinio de la sociedad.

Por lo que respecta al ejercicio de los recursos públicos corresponde a las Entidades de Fiscalización Superior, en tanto órganos técnicos del Poder Legislativo, constatar su buen uso. El presupuesto federal, es una referencia fundamental en el trabajo de auditoría gubernamental. Dicho documento se erige en un parámetro objetivo que describe el deber ser, respecto a los montos que se asignan a los programas públicos y a la operación del aparato gubernamental.

Todo presupuesto nacional, debería poder ser utilizado como una radiografía mediante la que el ciudadano puede estar enterado de las acciones que llevarán a cabo las autoridades a quienes delega el poder, así como los costos y recursos requeridos para cumplirlas.

En este sentido, la ciudadanía espera, a través de la transparencia presupuestal, contar con información suficiente y pertinente para entender la manera en que el Estado transforma en bienes y servicios para beneficio de la sociedad, los recursos de los que se allega a través de los impuestos.

Para determinar la percepción de la ciudadanía a este respecto, la Auditoría Superior de la Federación encargó en 2007 a la Universidad Nacional Autónoma de México, una encuesta a nivel nacional, a mayores de 18 años, con el fin de determinar su percepción respecto al manejo de los recursos públicos y la importancia que se asigna a conceptos básicos como rendición de cuentas y transparencia.

La importancia que los encuestados asignan al concepto de transparencia gubernamental está en función de su escolaridad. A medida que aumenta la escolaridad y la información, se incrementa la proporción de quienes consideran muy importantes estas prácticas: 44 por ciento para los que tienen estudios de primaria o menos y 74.5 por ciento para los que tienen estudios profesionales y posgrado.

Esto demuestra que la transparencia gubernamental no es un elemento vinculado directamente a la cotidianidad de la mayoría de los integrantes de nuestra sociedad, sin embargo de manera indirecta, la existencia de información disponible le asegura contar con criterios objetivos para acciones como la emisión de su voto, la demanda de mejores servicios públicos o una participación más intensa en la vida pública del país.

Aunada a la transparencia, es necesario que el gobierno cuente con una herramienta gerencial de administración, que complemente al presupuesto financiero tradicional y provea de información adicional, respecto a la relación existente entre asignaciones presupuestales y las metas de los programas y las políticas públicas.

Esto tiene la finalidad de promover un uso más eficiente y transparente de los recursos públicos, incentivar a la administración a comprometerse con resultados y facilitar la evaluación, el control y la rendición de cuentas hacia la ciudadanía, al interior del gobierno y el propio Poder Legislativo, el propósito es que el presupuesto pase de una lógica centrada en los insumos, hacia un enfoque orientado en los resultados.

La fiscalización superior puede hacer aportaciones de gran beneficio para definir indicadores de gestión presupuestal, mostrar áreas de oportunidad en el uso de los recursos públicos y ofrecer parámetros objetivos para la realización de las mediciones, cuyo fin debe ser la implementación de mejores prácticas administrativas, lo que redundará en un gasto de mayor calidad, estrechamente vinculado con las necesidades de la sociedad.

Como órgano técnico del Poder Legislativo, la ASF ha buscado que los resultados de su trabajo, tengan un efecto real en el diseño y calificación del presupuesto y de los diversos programas y políticas gubernamentales. En principio, el allegar a los legisladores información, acerca del comportamiento de la administración pública, les permitirá evaluar objetivamente el cumplimiento de los programas de gobierno; asimismo, la utilización del monto presupuestal asignado a determinados renglones, puede ser evaluada a partir de los resultados obtenidos mediante la fiscalización superior.

Podemos distinguir cuatro fases elementales en el proceso presupuestal: (1) la elaboración y presentación del proyecto de presupuesto por parte del Poder Ejecutivo, (2) la discusión y aprobación del presupuesto, realizada por los legisladores, (3) el ejercicio de los recursos durante el año por parte de los entes públicos y (4) la fiscalización del presupuesto y sus resultados, a cargo del Poder Legislativo.

Los dos primeros pasos implican una carga eminentemente política, puesto que reflejan claramente los objetivos del gobierno y de las orientaciones partidistas representadas en el Poder Legislativo, en cuanto al diseño de país que se busca promover y los compromisos o negociaciones a los que es necesario llegar, para alcanzar un consenso.

Si bien la Entidad Fiscalizadora Superior interviene en la última etapa del proceso presupuestal, su contribución puede trascender esta fase, puesto que tiene la posibilidad, de generar los incentivos necesarios para que las decisiones políticas de los pasos 1 y 2 del proceso, estén guiadas por los conceptos de eficiencia, eficacia y economía. Esto permite una mejor calidad en la programación del gasto público y la determinación de objetivos y metas, que estén orientados a resolver, de manera efectiva, las necesidades de la sociedad.

La tarea fiscalizadora no es estática: el desarrollo de la sociedad, la creciente complejidad en el entramado económico y administrativo del país, los retos que presenta el surgimiento de nuevas circunstancias, y la demanda ciudadana de un aparato gubernamental más eficiente, obligan a la ASF a reinventarse continuamente como una institución dinámica, actualizada y proactiva.

El relevo en la titularidad de la Auditoría Superior de la Federación, en enero de 2010, supone una continuidad en las actividades clave que la institución ha venido desarrollando; sin embargo, es necesario impulsar nuevas acciones para esta etapa, que tienen por objetivo profundizar los procesos, explorar distintas alternativas y promover un ejercicio cada vez más totalizador de la función fiscalizadora, para que sea un instrumento más efectivo y útil, tanto para el gobierno como para la propia sociedad.

Un aspecto que recurrentemente ha sido cuestionado respecto a la actividad de la ASF es el desfase existente entre el ejercicio del gasto y los resultados de su fiscalización.

Esta situación es uno de los elementos que afecta la percepción del trabajo de la ASF. Cuando la gente lee los periódicos en el año 2010, con una noticia sobre los resultados de auditoría de la Cuenta Pública 2008, su primera impresión es ¿para qué sirve la ASF si revisa tan tarde?

Ante ello, cabe aclarar que, debido a los tiempos previstos en Ley para la recopilación de la información y entrega de la Cuenta Pública por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a la Cámara de Diputados, y a los principios de anualidad y posterioridad que señala nuestra Constitución y que debe observar la ASF, hay límites en cuanto a la oportunidad con la que se puede proceder.

Si bien este es el marco legal al que debemos ceñir nuestra actuación, nuestra institución ha insistido sobre la necesidad de modificar los plazos de entrega de la Cuenta Pública, así como abrir la posibilidad de que nuestras revisiones puedan ser iniciadas en el primer día hábil de enero del año posterior al cierre del ejercicio. Esto permitiría presentar nuestro informe de auditoría alrededor del mes de septiembre del año siguiente al periodo que se revisa.

Esta perspectiva de la ASF coincide con lo propuesto en el más reciente estudio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) sobre el proceso presupuestario en México, en el que se afirma que resulta de la mayor importancia que el Congreso se valga los resultados del desempeño detectados a través de las auditorías, para dar seguimiento a la evolución de secretarías y organismos relevantes, y que utilice esa información en el análisis de la propuesta de presupuesto, lo que implica que disponga de estos informes oportunamente.

Como complemento a esta solicitud, se buscará que los resultados de las auditorías practicadas por la ASF sean hechos del conocimiento público conforme vayan surgiendo, en vez de emitir la totalidad de los mismos en un Informe anual. En este sentido, la OCDE recomendó que la institución considere la publicación de resúmenes de informes individuales para su presentación a las comisiones del Congreso correspondientes.

Una modificación de esta naturaleza abriría la posibilidad de que los plazos procesales para la atención a las observaciones y hallazgos corran a partir de la emisión de los informes correspondientes, en vez de tener que esperar hasta la integración del informe total.

Este planteamiento está en sintonía con otra recomendación de la OCDE, respecto a la necesidad de que la ASF considere la posibilidad de generar información de manera más eficiente y de fácil acceso. En efecto, la complejidad y el gran volumen de información contenidos en el Informe anual que presenta la ASF constituyen un reto adicional: el último año se llevaron a cabo 980 auditorías, cuyos resultados se vertieron en 60 volúmenes, con aproximadamente 45,000 páginas.

Para poder ser de utilidad, se requiere que la información pueda ser consultada y utilizada con facilidad, por lo que deseamos introducir modificaciones respecto al formato de la información presentada, con el fin de que sea más clara, concisa y de manejo más sencillo por parte de sus usuarios, sean estos los legisladores o la propia ciudadanía.

En cuanto a la práctica fiscalizadora, se introducirán nuevas metodologías, como las auditorías a los sistemas informáticos, mediante las cuales se podrán evaluar los parámetros de desempeño, costo y seguridad de las aplicaciones gubernamentales de las tecnologías de la información. Esto permitiría fiscalizar, inclusive, la confiabilidad de los sitios de Internet y los correos electrónicos que se establecen como el contacto de las Unidades de Enlace de los sujetos obligados y no obligados, de conformidad con la Ley de Transparencia.

Asimismo, se está iniciando la práctica de la auditoría forense, la cual se define como la actividad abocada a la revisión y el análisis pormenorizado y crítico, de los procesos, hechos y evidencias derivados de la detección, investigación o la presunción de un ilícito, con el objeto de documentar las conclusiones con pruebas válidas y suficientes. Es realizada por auditores, profesionales, especialistas en la materia y/o peritos que combinan diferentes áreas de conocimiento, y evalúan todos los aspectos concurrentes del ilícito o su presunción.

Así, podemos observar que la fiscalización superior y sus resultados aportan elementos muy importantes en términos de impulsar la transparencia en el uso de recursos en todos los niveles de la administración pública en México; en la elaboración de leyes y disposiciones que norman el ejercicio gubernamental; en la introducción de nuevas metodologías que coadyuvarán a abatir los niveles de opacidad y discrecionalidad, y en poner a disposición de la sociedad información clave respecto al desempeño de las autoridades.

A través del acceso a la información, la sociedad podrá asumir un papel de mayor corresponsabilidad en el desarrollo de la vida pública, puesto que podrá ejercer presión a través de las vías legales existentes e inclusive, a través de su participación en los comicios, para que los recursos que provienen de sus impuestos sean asignados y gastados de la mejor manera posible para la satisfacción de sus necesidades.

De este modo, la transparencia y la rendición de cuentas continuarán consolidándose como las bases de un estado democrático, participativo y eficiente, al servicio de la sociedad.

Señoras y señores, por su atención, muchas gracias.