

## **DISCURSO DEL AUDITOR SUPERIOR “DESARROLLO INSTITUCIONAL MUNICIPAL Y FISCALIZACIÓN” DURANTE EL 2do. FORO INTERNACIONAL Y 3er. FORO NACIONAL *ELEVANDO LA CALIDAD DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO***

Las condiciones en que actualmente se desenvuelve la administración pública han generado un nuevo tipo de demandas a las instancias gubernamentales por parte de la ciudadanía; se busca que el estado moderno no sólo satisfaga las necesidades de los ciudadanos a través de la oferta de bienes y de la prestación de servicios, sino que estas acciones sean cumplidas con la mayor calidad, eficiencia y economía posibles.

Por su parte, la sociedad ha adquirido una actitud mucho más crítica respecto al uso que los funcionarios de los distintos niveles de la administración hacen de los recursos y sobre la manera en que se toman en cuenta sus necesidades para el diseño de políticas y programas públicos. Por ello, cada vez se hace más evidente la necesidad de concatenar todos los elementos vinculados con los procesos administrativos y gubernamentales para alcanzar las metas planteadas, generar satisfacción y confianza entre la ciudadanía y hacer el mejor uso de los recursos disponibles.

En México, un ejemplo representativo de esta situación lo constituye la gestión municipal que representa, en la mayoría de los casos, el principal contacto de buena parte de la población con el gobierno. Dado que la preocupación central de la fiscalización superior es el uso correcto de los recursos públicos, y que los municipios ejercen fondos transferidos por la Federación para llevar a cabo una serie de acciones de desarrollo social, de infraestructura y de seguridad, entre otros rubros, el desempeño municipal representa para nuestra institución un elemento de gran importancia.

En 1983 se realizó la que se considera la más importante reforma al artículo 115 constitucional, que es el que contiene las disposiciones fundamentales sobre el municipio; se estima que es la de mayor relevancia porque establece disposiciones que precisan las fuentes de ingreso de este orden de gobierno, con lo que se impulsa su libertad económica.

Otra reforma a ese artículo, que debe destacarse, es la publicada el 23 de diciembre de 1999, por medio de la cual se modifican las características administrativas y de gobierno de los municipios, con lo que se fortalece su autonomía en materia de administración.

Como consecuencia de estos cambios constitucionales, diversas leyes y ordenamientos regulan hoy el funcionamiento de los gobiernos municipales, muchos de ellos con el objetivo de fiscalizar y normar el uso y destino de los fondos federales transferidos a los municipios.

No obstante, el marco jurídico que rige las relaciones intergubernamentales entre los tres órdenes de gobierno refleja un escenario de ambigüedad, insuficiencia y obsolescencia de las leyes y reglamentos correspondientes.

Gran parte de los municipios no cuentan con una normatividad administrativa de base, ni con reglamentos de planeación municipal, sin embargo, los propios municipios no pueden solucionar esa ambigüedad, debido a que la aprobación de sus marcos normativos depende de los congresos estatales y federal.

Los congresos estatales, por su parte, no han impulsado reformas jurídicas en el ámbito municipal para aumentar la transparencia y la fiscalización en los ayuntamientos, y hasta hace algunos años, casi la tercera parte de las entidades federativas carecían de una ley de coordinación fiscal estatal que diera certidumbre y transparencia a la distribución de recursos del nivel estatal hacia el ámbito municipal.

A estos problemas se suma el que los municipios tampoco han hecho los esfuerzos necesarios para expedir aquellas disposiciones para las que están facultados, como formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano, o participar en la formulación de los planes de desarrollo regional.

El hecho de que los miembros de los ayuntamientos desconozcan los marcos jurídico y normativo básicos que regulan al municipio, adquiere especial relevancia, puesto que el municipio es el orden de gobierno más cercano a la sociedad y resultante de la soberanía popular, por lo que debería concebirse como una instancia real de autogobierno comunitario.

Existe, por ello, un potencial significativo en esta institución para que las políticas de desarrollo social y regional, así como otros programas y acciones de gobierno, sean más eficientes. Sin embargo, la falta de métodos de planificación, de planteamientos estratégicos y de procedimientos de seguimiento y evaluación, impide una verdadera articulación operativa con otras instancias gubernamentales y contribuye a la acumulación de rezagos.

De conformidad con las disposiciones de las leyes de planeación de las entidades federativas, la mayoría de los municipios formula, al inicio de su administración, su plan municipal de desarrollo, cuya finalidad es conducir las acciones institucionales hacia el logro de los objetivos planteados.

De acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), de los 2,380 municipios que proporcionaron información, 1,913 formularon su plan municipal de desarrollo, es decir, el 80 por ciento.

Por otra parte, con frecuencia dichos planes de desarrollo no están adecuadamente formulados, ya que consisten, principalmente, en elementos discursivos que apuntan hacia objetivos genéricos, cuya definición, en muchos casos, no se basó en un diagnóstico apropiado sobre las condiciones municipales; tampoco se definen con el rigor técnico necesario las estrategias y líneas de acción para el logro de esos objetivos y sus metas, y estas últimas muchas veces no son establecidas.

Los municipios han funcionado, tradicionalmente, como simples prestadores de servicios sin una base profesional, técnica e instrumental para la realización de análisis y formulación de propuestas para la elaboración de sus planes.

Para que la planeación sea integral es necesario que los programas tengan un carácter multisectorial, que vincule horizontalmente las distintas acciones del Estado, y que represente, adecuadamente, los intereses de la comunidad en los procesos de negociación y en el resultado de los mismos.

Si bien la evaluación de resultados es una práctica ausente en la cultura administrativa municipal, tampoco está presente a nivel estatal, lo que afecta sensiblemente el proceso integral de planeación al no existir la retroalimentación necesaria de las políticas, fondos y programas de estos órdenes.

Se debe insistir, asimismo, en la necesidad de que la población participe de manera activa en la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas municipales, a través de mecanismos tales como los consejos, las contralorías sociales y los comités. El desarrollo integral municipal requiere de la participación de las distintas organizaciones sociales de la comunidad.

La implementación de mecanismos de participación social repercutiría positivamente en una mejor vigilancia de la aplicación de los recursos públicos en obras y programas sociales, al tiempo que fortalecería la credibilidad de la administración municipal.

También llama la atención la carencia de estadísticas, encuestas y sondeos, con objeto de conocer la percepción de la ciudadanía en cuanto a la satisfacción de sus necesidades más apremiantes, así como sobre la ejecución y operación de obras públicas, programas sociales, trámites y servicios.

Los trabajos de fiscalización realizados por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) muestran que los municipios carecen de sistemas de información para la planeación de sus inversiones, lo que constituye una grave carencia para garantizar eficiencia y racionalidad en ese proceso. Se han detectado carencias en cuanto a registros sobre el déficit de servicios e infraestructura básica a nivel de localidad y colonia -información elemental para apoyar la integración de sus programas de inversión-; o referentes a inventarios de obras e infraestructura, así como de sus condiciones constructivas y de operación. Igualmente, en la mayoría de los casos no están disponibles mapas de pobreza o estudios sobre las condiciones sociales y económicas.

En esta materia, la Ley de Coordinación Fiscal dispone que la población beneficiaria del Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM), por ejemplo, participe en la planeación, programación, ejecución, vigilancia, seguimiento y evaluación del fondo, aspecto que constituye uno de sus elementos estratégicos fundamentales. Si bien este proceso observa avances, el cumplimiento pleno de la estrategia resulta todavía insuficiente.

Un factor adicional que limita la efectividad de la planeación es el reducido periodo de las administraciones municipales, que determina que la perspectiva para las mismas sea de corto plazo, acotada a los tres años que en su mayor parte duran los gobiernos, lo que contrasta con el tiempo necesario para atender algunos problemas que, por su naturaleza, implican un lapso mayor.

Así, aunque el proceso de desarrollo municipal y la atención de sus problemas sustantivos requiera de un horizonte de mediano plazo, los límites en la duración del gobierno municipal hacen que se de preferencia a problemas inmediatos o de coyuntura, y no se solucione la problemática estructural que afecta el desarrollo del municipio. Otro aspecto relevante en esa estrategia es la necesidad de contar con órganos internos de control que realicen, con un carácter preventivo, acciones para atender las irregularidades e insuficiencias que registran los fondos y programas operados por las administraciones municipales.

En este orden de gobierno aún prevalecen sistemas limitados de control interno, situación que se manifiesta en aspectos como el desconocimiento de la normativa de los fondos y programas, o su conocimiento parcial; insuficiencias en los registros contables y presupuestarios, falta de conciliación de los mismos y diferencias entre ambos; ausencia, en la mayoría de los casos, de una contabilidad patrimonial; inobservancia de la normativa en materia de obra pública y adquisiciones; subejercicios del gasto, entre otros.

A pesar de su relevancia, los órganos internos de control son de hecho inexistentes en una proporción importante de los municipios del país. Esta carencia se registra, sobre todo, en los rurales, y se ubica en el contexto de una debilidad genérica en las estructuras jurídicas, administrativas y técnicas correspondientes.

La Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social, realizada en 2009, manifestó que, de los 2,429 municipios que reportaron información sobre la existencia o no de contraloría municipal, 1,431 señalaron que disponían de un órgano interno de control, es decir el 58.9 por ciento.

De los 974 municipios con cabeceras municipales menores a 2,500 habitantes, 527 no contaban con contraloría municipal, es decir, el 54.1 por ciento. De los 474 municipios cuya cabecera tenía entre 2,500 y 5,000 habitantes, 212 no disponían de órgano interno de control, equivalentes al 44.7 por ciento. A medida que los municipios son más urbanos, el porcentaje que carece de contraloría municipal disminuye significativamente.

En consecuencia, es necesario impulsar a las contralorías municipales en las zonas donde su carencia es mayor, y fortalecer sus funciones en aquellas comunidades donde, aunque existen, su nivel de operación resulta aún insuficiente.

Las funciones estratégicas de las contralorías municipales deben dirigirse a corroborar el logro efectivo de objetivos, así como a la implantación y desarrollo de mejores prácticas gubernamentales, que promuevan la modernización de las administraciones y el fortalecimiento de la transparencia de los gobiernos. Estas instituciones deben también vigilar el apego a la legalidad en la gestión de gobierno del municipio, y el impulso a la participación social y a la corresponsabilidad de la población en las tareas del desarrollo municipal.

La existencia de órganos internos de control con esas características, requiere de la voluntad política y el compromiso de las autoridades municipales, con el objeto de disponer de contralorías independientes y con la libertad necesaria para cumplir su función; es decir, debe privilegiarse su funcionamiento efectivo y autónomo.

Otro reto del desarrollo institucional a nivel municipal se refiere a los bajos niveles de recaudación registrados en las distintas comunidades individuales, lo que genera una fuerte dependencia de los recursos federales asignados a través de distintos fondos.

Esta problemática se deriva, por una parte, de las escasas facultades tributarias con que cuentan los ayuntamientos, pero también de no ejercer las facultades recaudatorias que les pertenecen.

Por ejemplo, los municipios cuentan con la posibilidad de recaudar el impuesto predial. Sin embargo, muchos de ellos no hacen esfuerzos administrativos para reformar su catastro y elevar sus ingresos propios.

De igual modo, la alta dependencia fiscal de los ayuntamientos frente a la Federación y la consecuente baja dependencia frente a sus ciudadanos, pueden haber estimulado un bajo nivel de responsabilidad política de los gobernantes, así como la generación de cierta apatía y desinterés de los habitantes para llamar a cuentas a sus respectivos presidentes municipales.

Debemos reconocer que el fortalecimiento del federalismo ha tenido en las transferencias de recursos federales a los gobiernos estatales y municipales un soporte financiero fundamental para impulsar el desarrollo nacional, con la participación, colaboración y coordinación de los tres órdenes de gobierno.

No obstante, un aspecto fundamental de la estrategia para descentralizar el gasto, es la relación que debe existir entre la administración pública federal y las locales, respecto de las facultades y capacidades de decisión sobre el destino de los recursos, la cual deberá transformarse para lograr un federalismo más equilibrado.

La estrategia descentralizadora de funciones y recursos de la Federación ha contribuido al desarrollo económico y social de las regiones, en razón de que son las autoridades locales quienes conocen los problemas más apremiantes y pueden orientar las prioridades para su atención, así como proponer alternativas para su resolución; con ello, el gasto federalizado ha coadyuvado a la congruencia entre programas, fondos y realidades.

Sin embargo, la creciente transferencia de recursos federales a los estados y municipios ha generado, particularmente en el caso de los últimos, inercias desfavorables que han impedido, como hemos dicho, el pleno aprovechamiento de sus fuentes de ingreso fiscal.

Existe otro factor de gran relevancia para impulsar el desarrollo municipal del país: el aumento del nivel de profesionalización del personal municipal mediante herramientas tanto de capacitación, como de captación y retención de cuadros con perfiles satisfactorios para desarrollar actividades y funciones administrativas.

Actualmente, aunque la mayoría de los municipios del país cuenta con un tesorero municipal, solo 39 por ciento cuenta además con un área de Oficialía Mayor o equivalente, lo cual implica que en más de 60 por ciento de los casos no se tenga un área responsable de supervisar y planear el ejercicio del gasto en la estructura administrativa.

Es cierto que buena parte de los municipios del país no requeriría este tipo de estructuras por la escasez de recursos; sin embargo, la ausencia de un sistema mínimo que ejecute la función de organización del gasto, impide que, ante un incremento de recursos, la asignación y el control de los mismos se lleve a cabo con un mínimo de eficiencia.

De acuerdo con el Índice de Capacidad Administrativa, calculado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo a partir de la información de la Encuesta Nacional a Gobiernos Municipales 2004, realizada por la Secretaría de Desarrollo Social, el 5.7 por ciento de todos los municipios del país, tenía una capacidad administrativa muy baja; el 26.5 por ciento, baja; el 34.2 por ciento, media; el 22.1 por ciento alta, y; 7.6 por ciento muy alta; no se dispuso de información para el 3.9 por ciento restante.

El origen de una parte importante de las insuficiencias en la calidad de la gestión de los fondos federales transferidos reside en las debilidades de las capacidades técnicas y administrativas de los municipios:

- En cada cambio de administración municipal se pierde una gran parte de los avances logrados en el proceso formativo de capacidad institucional, sobre todo por la muy elevada sustitución de personal y la reinención de las formas de trabajo, debido a la falta de institucionalización de los procesos operativos. En ese contexto, existe además la pérdida de documentación, información e incluso de bienes.
- La incorporación de personal sin experiencia dificulta la continuidad de los procesos operativos e implica reiniciar con el aprendizaje de los nuevos servidores públicos en cada cambio de administración.
- No obstante la importancia estratégica del fortalecimiento de las capacidades técnicas, administrativas y organizativas de los municipios, no existe un programa de desarrollo institucional, con una perspectiva nacional y estatal, que oriente las acciones necesarias en la materia. Actualmente los esfuerzos institucionales en ese sentido son reducidos y desarticulados.

Sería deseable que los individuos con experiencia de gobierno pudieran incorporarse en administraciones subsecuentes para aprovechar su capacitación, así como contar con una estrategia integral de capacitación municipal para fortalecer la gestión eficiente y transparente en la planeación y gestión para el desarrollo local, el desarrollo organizacional, la observancia del marco jurídico, las finanzas para el desarrollo, la adecuada orientación de políticas públicas, el control de la gestión gubernamental, el código de ética gubernamental, las relaciones laborales y derechos de trabajadores, y las responsabilidades de los servidores públicos.

Al inicio de la gestión, es conveniente que, en el lapso que media entre la elección y la toma de posesión de las autoridades municipales, se realice un vigoroso proceso de capacitación a las autoridades electas en las materias más críticas de la administración municipal, a fin de que inicien su gestión con el mayor nivel de conocimiento posible.

La capacitación y la asistencia técnica deben basarse en un enfoque preventivo que atienda las principales insuficiencias de la gestión municipal, sobre todo aquellas que se vinculan con observaciones determinadas en las auditorías realizadas a los fondos y programas operados por las administraciones municipales.

La falta de servicio civil de carrera constituye, hoy en día, uno de los problemas en la mayoría de los municipios del país debido, en gran medida, a la carencia de un marco jurídico así como la falta de voluntad política por parte de los poderes legislativos, federal y locales, para considerar en sus agendas de trabajo la creación de la norma institucional para la profesionalización de la función pública municipal.

Por otro lado, es necesario considerar medidas concretas para implementar, de manera homogénea en los municipios del país, una contabilidad gubernamental uniforme.

La Contabilidad Gubernamental Municipal tiene como objetivo el registro contable y presupuestal de los ingresos y egresos públicos y las operaciones financieras, así como proporcionar información sobre la gestión de los fondos públicos para la evaluación de las acciones de gobierno, la planeación y programación de la gestión gubernamental y la integración de la Cuenta Pública.

Una correcta utilización de la Contabilidad Gubernamental Municipal permite que exista consistencia en la presentación de los resultados del ejercicio, se dé una mayor facilidad en su interpretación y se cuente con las bases necesarias para consolidar la información contable.

En diversos foros se ha manifestado la gravedad que, para la conservación del patrimonio público representa un registro deficiente de la hacienda a nivel municipal.

Más aún, la falta de una adopción de criterios a nivel nacional para el registro de las operaciones a cargo de las autoridades municipales ocasiona un grave problema de consistencia en cuanto a la presentación de las operaciones a nivel municipal e impide, por lo mismo, el establecimiento de ejercicios de comparación válidos en cuanto al desempeño gubernamental, tanto a nivel interestatal como, inclusive al interior de los mismos estados.

La adopción de *software* especializado para este tipo de servicio no es por sí misma una solución, puesto que presupone la existencia de funcionarios debidamente capacitados para la utilización de este sistema, situación que en algunos estados de la república podría ser poco viable.

La homologación de los procesos de Contabilidad Gubernamental a nivel municipal representa uno de los principales retos a los que enfrenta la administración pública en nuestro país. Aun reconociendo las diferencias en cuanto al grado de desarrollo de los distintos municipios del país, es indispensable alcanzar un consenso, aun elemental, respecto a los instrumentos necesarios para una rendición de cuentas efectiva en todos los niveles de gobierno.

Es por ello que, con la expedición de la nueva Ley General de Contabilidad Gubernamental, que entró en vigor el 1º de enero de 2009, y con efectos plenos hasta 2012, se espera obtener importantes beneficios al obligar que todos los niveles de gobierno cuenten con una contabilidad bajo una base patrimonial que inhiba, por un lado, prácticas irregulares e ilícitas en las operaciones que se efectúan, y por otro, haga posible que las tareas de fiscalización respectivas se lleven a cabo de mejor manera.

Sin embargo, debemos tomar en cuenta que en el país, cerca de 1,750 municipios, que representan más del 70 por ciento de los existentes, tienen una población con menos de 25,000 habitantes, muchos de los cuales no cuentan con la capacitación, el desarrollo tecnológico, los recursos económicos y las condiciones necesarias para cumplir oportunamente con las disposiciones y plazos establecidos en la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

Por ello, los sistemas de contabilidad municipal deben diseñarse y operarse para facilitar el registro, la comparación y la fiscalización de los ingresos, activos, pasivos, gasto, deuda y patrimonio y así fortalecer la transparencia y la calidad de la información con la que los gobiernos municipales deben rendir cuentas a la sociedad.

Es importante destacar otro factor: las condiciones en que se transfiere la administración al cambio de autoridades de los municipios.

En principio, los gobiernos entrantes se preocupan sobre cómo y en qué condiciones y circunstancias van a recibir la administración, en tanto que los funcionarios salientes se enfocan al cómo y qué van a entregar e informar de su gestión; como resultado de este ejercicio democrático, las previsiones de la entrega de la administración condicionan en gran medida las acciones de aquellos que la reciben.

Una entrega-recepción ordenada y bien planeada garantiza que el riesgo de tomar decisiones inadecuadas al final o al inicio de una gestión se reduzca; que la transferencia del gobierno y de las funciones inherentes sea coordinada y segura, y no afecte la continuidad de la gestión municipal; genere certidumbre y confianza para las partes; y, que no existan improvisaciones y faltas innecesarias.

En otro ámbito, una adecuada transición de gobierno se traduce en una mayor percepción social de transparencia y de trabajo continuo y ordenado.

Este proceso debe facilitar la transparencia del manejo de los recursos públicos aplicados por los municipios, el cumplimiento de los objetivos y metas establecidas al inicio del ejercicio de gobierno y, en particular, asegurar que no existan interrupciones en la gestión municipal, por el cambio de administración. Sin embargo, los avances han sido lentos en cuanto a su implementación en este nivel.

Como podemos apreciar, existe un amplio nivel de control y supervisión, tanto al interior como al exterior de los distintos órganos que desempeñan funciones de gobierno, sin embargo, es preciso reconocer que, hasta ahora, ese amplio volumen de tareas de vigilancia, al no estar coordinado debidamente, ni actuar con objetivos y métodos comunes o concertados, se ha manifestado como de una utilidad limitada para ofrecer a la ciudadanía y a los propios entes auditados un panorama completo y a profundidad respecto a la situación real de la gestión pública en México

A través de las experiencias adquiridas en su práctica auditora, la ASF se ha percatado de que la atomización de los esfuerzos por vigilar el uso de los recursos públicos a nivel municipal, estatal o federal, ha abierto puertas a la opacidad, a la discrecionalidad e inclusive a manejos corruptos.

La lucha contra estos elementos se ha convertido en un tema central en el discurso público y en el debate nacional, pero fuera de hacer declaraciones, al parecer no se han tomado acciones concretas orientadas a buscar un mejoramiento en la situación. Por ello, la Auditoría Superior de la Federación ha propuesto integrar un Sistema Nacional de Fiscalización (SNF).

Esta idea surge de la necesidad de formar un frente común, a todos los niveles de gobierno y desde todos los ámbitos de análisis, para examinar a fondo la gestión gubernamental y el uso de los recursos públicos, con el fin de mejorar sustancialmente la rendición de cuentas en el país.

El propósito que se persigue con esta iniciativa es que el SNF se convierta en una respuesta a las demandas de la sociedad para que se realice una labor efectiva en materia de fiscalización de los recursos públicos que se manejan en los tres órdenes de gobierno. La implementación de este Sistema parte de instituciones y estructuras vigentes, mismas que, sin ir más allá de sus mandatos o de sus marcos legales de actuación, desempeñarán de manera coordinada una serie de actividades que favorecerán los procesos auditores.

Por ejemplo, el caso de la deuda pública es un elemento para ilustrar algunos de los beneficios que aportará la implementación del Sistema. Debido a que, en la fiscalización de la deuda estatal, deben participar las Entidades Fiscalizadoras Superiores de las entidades federativas y las propias contralorías estatales, se requiere de una acción concertada para poder observar en su totalidad este fenómeno.

La creación del SNF permitirá cumplir este objetivo, a través de la coordinación de los esfuerzos de los distintos órganos de control y ofrecer así una cobertura más amplia y a mayor profundidad.

La reciente crisis financiera internacional demostró la importancia de contar con una regulación adecuada y de transparentar la información relevante para detectar posibles riesgos, priorizar los que pueden representar perturbaciones significativas e implementar con oportunidad las medidas adecuadas para mitigar sus efectos en caso de que se lleguen a materializar.

En el caso del endeudamiento de las entidades federativas y municipios, es determinante disponer de información completa, oportuna y confiable, para evaluar los riesgos crediticios, medir la voluntad de pago, así como la solvencia o capacidad de cumplir con las obligaciones y compromisos durante la vigencia que se contrate.

Los municipios, al igual que las entidades federativas, han registrado en los últimos años un aumento de su endeudamiento, originado principalmente por el crecimiento de sus gastos, sobre todo de gasto corriente y el insuficiente dinamismo de sus ingresos propios.

En el lapso 2000-2007, los recursos provenientes del financiamiento, como proporción de los ingresos totales de los municipios, pasaron del 2.8 por ciento en el primer año al 11.8 por ciento en el segundo.

A diciembre de 2010 el saldo de la deuda pública municipal alcanzó un monto de 36,708.4 millones de pesos. El importe de la deuda significó en ese año el 42.3 por ciento de las participaciones fiscales entregadas a los municipios, valor que manifiesta un rango de riesgo para las finanzas municipales.

Estas condiciones afectan al conjunto del sistema financiero y de los gobiernos locales en su acceso al financiamiento, que bien administrado representa un instrumento para impulsar el crecimiento económico y el bienestar de la población.

En particular, la ASF planteó las siguientes recomendaciones sobre la problemática de la deuda pública de las entidades federativas y los municipios:

- Fijar parámetros de endeudamiento que guarden proporción con la capacidad de pago de los gobiernos locales y, complementariamente, apoyar la reestructuración de la deuda y el saneamiento financiero de las entidades y municipios que así lo requieran.
- Fortalecer las medidas que permitan regular el endeudamiento de las entidades federativas y municipios, a fin de que se cumpla con el marco legal en la materia, sea congruente con su capacidad de pago y represente una proporción del PIB local que no genere riesgos económicos a nivel nacional.

El llamado Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero, integrado por Banxico, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, y el Instituto para Protección del Ahorro Bancario, llegaron a conclusiones similares a las que planteó la ASF, ya que se considera necesario establecer legalmente límites al endeudamiento de las entidades federativas y municipios.

Puesto que los montos y los propósitos del endeudamiento de los gobiernos descansan en criterios de política económica y consideraciones de carácter financiero, nuestra labor de fiscalización debe establecer que las decisiones adoptadas cuentan con bases documentales completas y confiables de los empréstitos contraídos.

Desde la perspectiva de la práctica internacional, la fiscalización debe, asimismo, incluir una valoración de los pasivos y compromisos que correspondan, indicar las bases de medición que se utilicen, las modificaciones efectuadas con posterioridad al informe que afecten la comparabilidad de los datos, los supuestos importantes de que se haya partido para estimar rubros específicos, sobre todo los que estén sujetos a variación, incertidumbre o contingencia, además de toda la información que se requiera para interpretar correctamente las cifras.

Adicionalmente está el problema de la claridad y la transparencia; uno de los mayores retos en cuanto a la información sobre deuda pública es que ésta sea comprensible y resulte significativa.

La falta de transparencia que han señalado instituciones financieras y agencias calificadoras, demanda establecer ordenamientos legales y normativos para que las entidades federativas y municipios tengan la obligación de llevar un registro pormenorizado de su deuda, incluyendo todos sus tipos y plazos.

En este mismo sentido, sería adecuado que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público administre un nuevo y más completo registro nacional y reporte trimestralmente al Congreso de la Unión la situación del endeudamiento local, además de llevar a cabo evaluaciones periódicas sobre los riesgos que representa y proponer las medidas para mitigarlos y controlar sus posibles efectos en la economía y en las finanzas públicas locales y nacionales.

Hay que insistir en la imperiosa necesidad de integrar un frente común para coordinar los trabajos de revisión del desempeño gubernamental en los tres niveles de gobierno; la deuda pública de los estados es un ejemplo clásico de esta necesidad y podría ser una muestra de los beneficios que acarreará implementar una estrategia sistemática en su revisión.

Estimados asistentes a este Foro:

Uno de los elementos centrales del ejercicio de la fiscalización es la independencia del revisor respecto al ente auditado. La instancia de revisión sufre una importante merma si, por consideraciones políticas o procesos administrativos su nombramiento, capacidad presupuestaria o autonomía técnica y de gestión, está supeditada a una voluntad ajena.

En el orden municipal, a raíz de la alternancia que ha experimentado el país en los distintos procesos electorales en los últimos años, puede haber una cohabitación de municipios de distinto signo partidista que, por ello, se hacen vulnerables al ejercicio del poder económico del ejecutivo estatal.

Esta situación ha originado, inclusive, que se llegue a utilizar la fiscalización superior a nivel estatal como una herramienta de ajuste de cuentas político entre administraciones entrantes y salientes, o que representen dos posturas partidistas que rivalicen por el poder.

La falta de profesionalización del servidor público a nivel municipal, la fragilidad del servicio civil de carrera y la percepción de que el detentar el poder autoriza a las autoridades gubernamentales a dar un uso patrimonialista de los recursos públicos, han generado importantes limitaciones en la capacidad fiscalizadora estatal, lo que se ha traducido en una deficiente prestación de bienes y servicios para el ciudadano.

El municipio es la célula básica de nuestro sistema de organización político- administrativa. No podemos aspirar a tener un Estado y un sistema federal fuerte si los municipios no son fortalecidos también.

Ese proceso debe realizarse en el marco de una estrategia de descentralización ordenada, que se acompañe de una política de fortalecimiento de las capacidades técnicas, administrativas y organizativas; todo ello con el fin de que los municipios cumplan con eficiencia sus funciones y responsabilidades.

Hoy se debate a nivel nacional la posibilidad de la elección consecutiva de los alcaldes de México y es una gran oportunidad para que el ciudadano decida si un alcalde y su cabildo merecen repetir su encargo. La idea detrás de esta posición es que se estaría premiando a los buenos gobernantes.

Esto significa que se generaría un incentivo positivo para servir a la comunidad con base en una administración transparente, que rinde cuentas y que privilegia la honestidad en lo que respecta al manejo de los recursos públicos.

Es por ello que la Auditoría Superior de la Federación ha insistido en la necesidad de presentar un frente común que integre a los órganos encargados de revisar la ejecución del gasto público a nivel externo, y de los órganos internos de control dentro de un sistema de alcance nacional en el que el intercambio de información, la acción coordinada y la complementariedad de los esfuerzos obliguen a los tres niveles de gobierno a una rendición de cuentas mucho más integral y profunda.

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.

Muchas gracias.