

24 de octubre de 2011

## Foro Nacional de Contabilidad Gubernamental

Estimados colegas, señoras y señores, asistentes a este Foro:

Todos los aquí reunidos acudimos hoy a esta cita para analizar, desde diversas perspectivas, la situación que guarda en nuestro país la implementación de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, así como el impacto que ésta puede tener, en materia de transparencia, buen gobierno y rendición de cuentas de las instituciones gubernamentales, ante la sociedad.

La Auditoría Superior de la Federación ha sostenido la tesis de que el proceso a través del que esta Ley se hará plenamente operativa, dará mayor sustancia a la obligación que tienen los servidores públicos ante la sociedad para informar, explicar y justificar sus acciones en el cumplimiento del mandato que les fue conferido.

Permítanme abrir mi argumentación con lo que podría considerarse como una obviedad, a la que se ha hecho referencia en diversos foros: sin cuentas no hay rendición de cuentas. La contabilidad gubernamental es el eje de esta responsabilidad, ineludible e inherente, a todos los que ocupan un cargo público.

Desde nuestra perspectiva, los esfuerzos llevados a cabo para multiplicar las normas y las instituciones oficiales dedicadas a la transparencia, el acceso a la información, el control y la fiscalización de los recursos de la sociedad tienen, como condición necesaria de éxito, la existencia de cuentas públicas confiables.

Es un hecho que el conjunto de las instituciones de esta naturaleza, creadas durante los primeros años de este siglo, han efectuado contribuciones dignas de reconocimiento para la mejora de la gestión pública, que han impactado todos los niveles de gobierno, y propiciado modificaciones en la legislación sobre responsabilidades administrativas y hacendarias.

Ninguno de esos esfuerzos debe ser minusvalorado: el país ha avanzado sustancialmente en este ámbito; no obstante, nos parece claro que, al carecer de una contabilidad gubernamental integral, la administración pública en México no cuenta todavía con los medios idóneos para rendirle cuentas claras, completas y coherentes a la sociedad.

La falta de un sistema de contabilidad gubernamental adecuado e integral ha generado escenarios donde existen incentivos para privilegiar la opacidad y la discrecionalidad en el uso de los recursos públicos. Asimismo, esta carencia ha propiciado una desconexión entre los procesos de presupuesto, ejecución y consolidación de la información financiera de los distintos niveles de gobierno.

Por otro lado, la calidad y la confiabilidad de los sistemas contables gubernamentales no sólo son de trascendencia en tanto garantía del derecho de acceso a la información del ciudadano, sino que, adicionalmente, crean condiciones más efectivas para el desarrollo del ciclo presupuestal.

Asimismo, la contabilidad gubernamental debe producir oportunamente datos confiables, relevantes, completos y pertinentes, esto es, información que oriente los procesos gubernamentales, desde la perspectiva de la gestión financiera y el desempeño, de la fiscalización superior.

Por ello, la expectativa es que la ejecución de la Ley propicie las condiciones adecuadas para la correcta decisión en términos de inversiones o de toma de riesgos, y en los asuntos y procesos de carácter estratégico, profesional y organizacional del aparato gubernamental.

Como se puede apreciar, el contenido y los efectos de la aplicación esta Ley van más allá de consideraciones estrictamente contables; en realidad, tienen implicaciones directas con la gestión gubernamental misma, ya que la información contable podrá dar pie a una situación en la que, la identificación de los costos de los programas y las políticas públicas, sea más clara y confiable para todos los usuarios y sectores involucrados.

La contabilidad gubernamental deberá, entonces, ser una pieza clave para conocer los actos y el alcance de la acción de gobierno, pues ayudará a construir el testimonio sobre la operación y las prioridades de las autoridades. Estos datos constituyen los pilares para los análisis que buscan determinar el impacto real ocasionado por las actividades administrativas del sector público en el bienestar de la sociedad.

Asimismo, podemos afirmar que el empleo del sistema contable nos debe ayudar a conocer la eficiencia y eficacia de los organismos públicos, e identificar áreas de oportunidad para incrementar el desarrollo económico y social del país, incluyendo en él a un mayor número de ciudadanos.

Esto, a su vez, tendrá repercusiones en la manera como se evalúa el desempeño de la función gubernamental y, a su vez, establecerá referencias para la asignación los recursos públicos con base en cifras y datos duros, como contrapeso a consideraciones de índole política y acciones de cabildeo que, generalmente, intervienen en la conformación final de los presupuestos públicos.

En suma, la aplicación de la contabilidad gubernamental deberá contribuir a distintos objetivos: el control más efectivo de la gestión pública, la evaluación de las políticas y los programas y la rendición de cuentas.

Contar con este control de la gestión debe constituir una externalidad positiva para los ejecutores del gasto y los servidores públicos que toman las decisiones en las entidades de los tres niveles de gobierno. La información contable deberá permitir establecer estrategias y objetivos, identificar eventos, analizar riesgos y determinar su respuesta.

En particular, los efectos positivos se deberán ver reflejados en la operación gubernamental en las siguientes acciones:

- Realización de un correcto registro de los ingresos y de los gastos que realizan todas las unidades responsables de ejercer los recursos públicos de manera oportuna, con el fin de hacerlo disponible tanto para los encargados de la gestión gubernamental, como para el público en general;
- Detección y prevención de compromisos financieros que puedan poner en riesgo la capacidad de acción financiera del gobierno en el futuro;
- Registro de activos y pasivos, así como el control del patrimonio nacional;
- Determinación de los costos reales en los que incurre cada una de las unidades responsables de ejercer el gasto público;

Existe otro aspecto importante derivado de la existencia de una contabilidad gubernamental ordenada: la posibilidad de hacer ejercicios comparativos a través del tiempo, entre instituciones oficiales, inclusive entre los diferentes entes del sector público, sin importar a qué nivel de gobierno pertenezcan.

La posibilidad de compararse y de ser comparado, con los ajustes y consideraciones pertinentes, genera un incentivo para tener un desempeño con mejores resultados y una apreciación más objetiva respecto a prácticas de éxito implementadas en entidades similares.

Un elemento sobre el quisiera atraer su atención, es la importancia que tiene el uso de la tecnología de la información, ya que jugará un papel crítico en el desarrollo de los sistemas contables gubernamentales. Sin programas informáticos adecuados, la ejecución de las disposiciones previstas en la Ley, difícilmente será observada a cabalidad en los estados y municipios.

Por otra parte, es necesario que las demandas específicas para la puesta en práctica de estas disposiciones en materia de capacitación, equipamiento y paquetería informática que se generarán, sobre todo a nivel municipal, no se conviertan en un espacio para la opacidad o la discrecionalidad; ni en este, ni en ningún caso en el que se vea involucrada la disposición de los recursos públicos, se debe anteponer intereses personales o de grupo al interés general.

Por ello quiero centrar los siguientes comentarios de mi intervención en torno a la preocupación que la ASF tiene sobre el ámbito municipal.

Uno de los objetivos centrales de la implementación de la Ley General de Contabilidad Gubernamental es mejorar cualitativamente la presentación de las cuentas a nivel municipal, puesto que existe una demanda real respecto a la necesidad de profesionalizar la gestión de los recursos destinados a satisfacer la demanda ciudadana en áreas clave como la infraestructura, la educación, la salud y la seguridad.

En el federalismo mexicano, el municipio es el ámbito administrativo y gubernamental que encarna a la vez, tanto la inmensa diversidad territorial y la riqueza sociocultural del país, como las grandes diferencias en cuanto a desarrollo regional económico e institucional que caracterizan a nuestra nación.

Es innegable que el centralismo que privó en México en buena parte de su historia ha sido un factor que ha limitado, en ocasiones considerablemente, la posibilidad del surgimiento de administraciones locales fuertes, técnicamente sólidas y dotadas de los recursos financieros suficientes para dar solución a las necesidades de la población.

El ciudadano tiene, en su contacto con las autoridades municipales, la vivencia más continua e inmediata con la estructura gubernamental, lo que representa posibilidades significativas para lograr una gestión más comprometida con la calidad en los bienes y servicios ofrecidos a la sociedad, así como generar los espacios de participación necesarios.

Sin embargo, aún no se han podido revertir una serie de debilidades significativas que limitan su desarrollo, manteniéndolo, en muchos casos, como un orden de gobierno dependiente, en distintos aspectos, de las acciones que, en su beneficio, lleven a cabo los gobiernos federal y estatal, y cuya memoria administrativa e institucional es limitada y sujeta a cambios estructurales cada tres años.

Consideramos prioritario que el apoyo y la solidaridad que es necesario ofrecer a las autoridades municipales, desde los ámbitos federal y estatal, se separen de esquemas tradicionales y busquen fortalecer sus capacidades técnicas, administrativas y organizativas a través del binomio capacitación - asistencia técnica.

La insuficiencia de los sistemas de control interno en los municipios, está representada por la debilidad en los registros contables y presupuestarios, la falta de capacidad para operar debidamente los fondos y programas federales a su favor, por un escaso o nulo conocimiento de la normativa que los rige, la ausencia, en la mayoría de los casos, de una contabilidad patrimonial y la carencia de planeación a este nivel.

Es por ello que, acciones como la implementación de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, representan un factor decisivo en cuanto a la profesionalización del servicio administrativo a nivel municipal.

La integración de una cuenta pública es un problema técnico, que debe ser resuelto a través de soluciones técnicas. Igualmente, el acto de rendir cuentas y fiscalizar la ejecución del gasto no deben ser acciones con contenido político o partidista.

El objetivo es dotar al municipio de los instrumentos técnicos necesarios para poder reflejar, de manera clara y objetiva, su gestión, y revisarla con vistas de mejorar su calidad, corregir desviaciones y anticipar situaciones que entrañen un riesgo para el bienestar público.

Como se puede apreciar, la implementación de los compromisos derivados de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, implica la participación decidida de todas aquellas instituciones que requieren de contar con un insumo estandarizado y que cumpla con los requisitos previstos por la normatividad aplicable; es por ello que la ASF intensificará sus acciones de fiscalización, en el ámbito municipal, respecto al cumplimiento de los compromisos mencionados.

Derivado del ejercicio de su acción fiscalizadora, la ASF ha llevado a cabo, como parte rutinaria de sus revisiones al uso de fondos federales transferidos a estados y municipios, una evaluación rigurosa de los sistemas de control interno existentes a través de una metodología estandarizada utilizando un modelo de control conocido en el ámbito de la administración como COSO I.

Hemos consignado que el origen de una parte importante de las observaciones y hallazgos de las auditorías, se encuentra en las debilidades del control interno. Por ello, si concebimos a la Ley de General Contabilidad Gubernamental como un instrumento central de control en el manejo de los recursos públicos por parte de los municipios, es de esperarse que su pronta implementación se traduzca en una mayor transparencia y acuciosidad en la presentación de las cuentas públicas.

Esto, a su vez, permitirá contar con la posibilidad de efectuar su fiscalización superior en un ámbito de mayor control y estandarización, que resulta favorable para una disminución en los tiempos requeridos para presentar los resultados de las auditorías.

Uno de los objetivos fundamentales para la adecuada implementación de la Ley de Contabilidad Gubernamental, a nivel municipal, se refiere a la creación permanente de capacidades de las administraciones de los ayuntamientos.

Por "capacidades" nos referimos a las habilidades, los conocimientos, las estructuras y las maneras de trabajar que hacen que una organización sea efectiva.

Se pueden crear capacidades, a través de programas internos de capacitación y esquemas de desarrollo de personal. Sin embargo, adicionalmente se requiere una evaluación sistemática de las fortalezas y las debilidades institucionales, así como del desarrollo de una estrategia para lograr la creación de capacidades, obtener los resultados y, posteriormente, evaluar el impacto de los cambios y los resultados logrados.

En este contexto, el éxito de un sistema de contabilidad municipal dependerá de su sencillez, de la facilidad en la operación y de un esfuerzo permanente para fortalecer las habilidades profesionales y técnicas respecto a la administración de recursos y personal.

Estamos conscientes de los límites reales existentes en muchos municipios respecto a infraestructura, capacidad técnica y formación académica del personal encargado de esta actividad, por ello consideramos que el hecho de que la ASF lleve a cabo una supervisión directa a este proceso a través de la aplicación de auditorías, es un medio para identificar áreas de riesgo y vulnerabilidad en cuanto la implementación de Ley General de Contabilidad Gubernamental.

En este sentido, es preciso tener presente que el alcance de la fiscalización superior debe constituir un instrumento central para la búsqueda de una gestión administrativa de mejor calidad a través de adopción de las mejores prácticas existentes, de la reingeniería de procesos y de generar en el ente auditado una actitud y tendencia a la mejora continua: la elaboración de propuestas puntuales será el enfoque a aplicar.

En materia de contabilidad gubernamental nuestro país debe enfrentar y vencer inercias de muchos años que han debilitado a la institución municipal y no le han permitido alcanzar el nivel de excelencia que la ciudadanía demanda en tanto que se trata del ámbito de gobierno con mayor cercanía a las necesidades de la población. Contar con un registro adecuado de los bienes municipales y con un mecanismo que de manera sistemática refleje la gestión gubernamental es una condición ineludible para el fortalecimiento real de los municipios en México

La práctica de la auditoría gubernamental, en sus modalidades interna y externa, pese a orientarse a un campo muy específico de la administración pública, tiene efectos paralelos en otros ámbitos de la relación entre el Estado y el ciudadano.

Por ejemplo, es a través de la implementación de un ámbito de control del uso que se da a los bienes proporcionados por la sociedad a través del pago de contribuciones, que se genera un clima de confianza en la gestión del gobierno, y que es inseparable de un desarrollo democrático e institucional.

De ahí que el ciudadano represente, en tanto receptor de los beneficios de la fiscalización, nuestro principal objetivo; sin embargo, esta situación tiene su contrapartida dialéctica cuando la sociedad coadyuva directamente en el proceso de auditoría.

En la actualidad existe un intenso debate acerca de la factibilidad de permitir que la ciudadanía en general y las organizaciones no gubernamentales desempeñen un papel de mayor relevancia en las etapas de planeación y seguimiento de la revisión al uso de los recursos públicos.

A nuestro parecer, el principal límite de dicha participación debe ser la salvaguarda absoluta de la independencia de los entes auditores; la actuación de individuos y agrupaciones como fuente adicional de información sobre el desempeño de las agencias gubernamentales es un área que puede tener un desarrollo prometedor en el futuro.

Para estos efectos, la ASF ha diseñado diversas estrategias para permitir acercar el insumo proporcionado por la ciudadanía a su labor fiscalizadora.

En 2010 creó un mecanismo conocido como Línea Ética de Denuncia, con el fin de recibir información de los ciudadanos vía correo electrónico, teléfono o por escrito, respecto de posibles irregularidades. Se podría considerar la inclusión de futuras auditorías dentro de nuestro programa anual si la denuncia presentada aporta elementos objetivos que ameriten mayor investigación, ampliar el alcance de auditorías en marcha o constituir la base de notificaciones a las autoridades competentes en caso de implicar actos tipificados como delitos.

Otro frente de este acercamiento lo constituye la participación de la ASF en la Red por la Rendición de Cuentas, que reúne a distintas organizaciones académicas y sociales, instituciones públicas y medios de difusión y que busca propiciar el

desarrollo de una actitud responsable y transparente en el manejo de los recursos de la sociedad, como política de las instancias gubernamentales.

La ASF también ha buscado impulsar la modificación de distintos ordenamientos legales, con el fin de reducir sustancialmente los tiempos que median entre la entrega de la Cuenta Pública por parte del Poder Ejecutivo, y los resultados de su fiscalización superior.

En cuanto a la lucha contra la corrupción, sostenemos que la labor auditora representa una importante herramienta para coadyuvar a cerrar los espacios a manejos inadecuados por parte de funcionarios públicos, y que con el concurso coordinado de distintas instituciones se puede mantener una posición unificada ante este fenómeno.

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 podrán desarrollar todo su potencial.

La idea de un frente común es básica para poder integrar una respuesta sistémica; 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.

En este orden de ideas, y como parte de su Plan Estratégico 2011-2017, la ASF asumió el compromiso de impulsar una iniciativa para el establecimiento de un Sistema Nacional de Fiscalización.

Este consiste en una coordinación de acciones por parte de todos los órganos que llevan a cabo labores de fiscalización, tanto interna como externa, independientemente del Poder en el que estén encuadrados –Ejecutivo, Legislativo o Judicial-, o el nivel de gobierno al que correspondan –federal, estatal o municipal-, con el propósito de generar condiciones que permitan un mayor alcance en las revisiones efectuadas al uso de los recursos públicos, así como evitar duplicidades u omisiones en estos procesos.

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.

De ahí que sea 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. La implementación total de la Ley General de Contabilidad Gubernamental representa la posibilidad de que la Cuenta Pública sea un punto sólido de partida para los distintos procesos involucrados en la rendición de cuentas.

Es por ello que la ASF se sumó a la iniciativa Alianza para un Gobierno Abierto, suscrita por el Titular del Ejecutivo Federal, para asumir un compromiso con la sociedad mexicana ante la comunidad internacional, de impulsar cambios concretos y medibles que permitan alcanzar el objetivo de mejorar el desempeño del aparato gubernamental en todos sus niveles.

Nuestra participación en esta iniciativa se orientará al cumplimiento en el corto y mediano plazos, de cuatro objetivos, la homologación en la planeación, ejecución y reporte de auditorías, la creación de capacidades necesarias, el intercambio de información y trabajo conjunto y la propuesta de modificaciones al marco legal y a la normativa aplicable en materia de auditoría externa.

Para ello, contaremos con la participación de la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental, A. C., (ASOFIS), que agrupa a los Órganos Fiscalizadores Superiores de las 32 entidades federativas y a la propia ASF. Los avances registrados al momento nos permiten visualizar un panorama favorable.

Deseamos, de esta manera, hacer manifiesta la importancia que este proceso tiene para nuestra institución y exhortamos a todos los sectores involucrados a que se unan a este esfuerzo común, cuyo principal beneficiario es la propia sociedad mexicana.

Señor Secretario, señoras y señores asistentes a este Foro:

La ciudadanía ha adquirido una consciencia distinta sobre las acciones de gobierno que permitieron la generación de conductas en las que la opacidad, la discrecionalidad y la deficiente o nula rendición de cuentas socavaron la confianza pública.

No basta denunciar estos hechos, sino tomar acciones decididas para revertirlos: esta voluntad de cambio debe quedar plasmada en leyes de observancia general, así como en instituciones que permitan la implementación y observación de las disposiciones correspondientes.

Los tres ámbitos de gobierno se verán favorecidos por la aplicación de un cuerpo de disposiciones que se orientan a favorecer el orden en las cuentas, la disciplina administrativa en el manejo del presupuesto y el correcto registro de los bienes públicos, que no pertenecen a los administradores en turno de los mismo, sino a la nación y a sus generaciones futuras.

Reiteramos el compromiso de participar, en el ámbito de nuestra competencia, en este importante proceso, cuyo cumplimiento marcará un punto de partida distinto en la gestión gubernamental y en la rendición de cuentas en beneficio de la sociedad. Es para eso que estamos aquí.

Señoras y señores, muchas gracias por su atención.