

DISCURSO DEL AUDITOR SUPERIOR “CONFIANZA EN LA GESTIÓN PÚBLICA; EL PAPEL DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR” DURANTE LA I JORNADA DE CAPACITACIÓN EN LA REGIÓN GRUPO OCHO DE LA ASOCIACIÓN NACIONAL DE ORGANISMOS DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR Y CONTROL GUBERNAMENTAL, A. C. (ASOFIS)

Estimados colegas:

Agradezco la oportunidad de poder compartir con ustedes algunas reflexiones en torno al papel real que debe tener la fiscalización superior en coadyuvar de manera efectiva al desarrollo de un gobierno moderno, las condiciones que se deben cumplir para alcanzar ese objetivo y el impacto que, como Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) podemos tener en la consecución de una administración pública mucho más eficiente.

La administración pública no puede sustraerse a las características de una sociedad en continua evolución y cambio, un ámbito internacional cada vez más interrelacionado y competitivo, y una realidad que exige respuestas concretas y expeditas a la problemática cotidiana.

Para mantenerse vigentes, deben de contar con la flexibilidad necesaria para hacer frente a las modificaciones en el entorno e inclusive, asumir una actitud proactiva y propositiva para dar respuesta a los retos sociales.

Si a esta situación añadimos el hecho de que nuestros regímenes democráticos presentan un proceso paulatino de consolidación, que se muestra en un fortalecimiento de la conciencia ciudadana y en la aparición de una serie de mecanismos de participación a nivel personal o de grupo en diferentes ámbitos del quehacer público, se hace aún más evidente la necesidad de generar estructuras públicas eficientes que garanticen el buen uso y aplicación de los recursos que pertenecen a la sociedad.

El desarrollo de estrategias integrales que permitan a las estructuras de gobierno, ajustarse a las necesidades de la sociedad, del entorno y de las coyunturas internacionales, tiene como objetivo crear instrumentos que impulsen el desarrollo y el fortalecimiento institucional del país.

Esta demanda es consistente con una mayor participación ciudadana en los procesos de formación y calificación de políticas públicas y programas de gobierno, así como en los procesos de rendición de cuentas. Por otra parte, la confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas es un elemento básico para la vida democrática del país.

Dicha confianza se sustenta en el manejo responsable y transparente de los recursos públicos, lo que a su vez se traduce en:

- la disminución de la discrecionalidad,
- la eliminación de áreas de opacidad en la gestión de los recursos públicos,
- el uso de criterios racionales para el gasto,
- el libre flujo de información respecto a la obtención y asignación de recursos,
- la participación activa y abierta de la sociedad y
- la oportunidad en la presentación de la información necesaria para tomar decisiones acordes a las necesidades sociales.

Así, el que la ciudadanía cuente con elementos objetivos que le permitan determinar la calidad en la actuación de las instituciones gubernamentales, representa un elemento central en la generación de confianza.

Ante un entorno económico complejo, la disposición de los ciudadanos a participar en los gastos del gobierno a través del pago de impuestos, y de participar en los procesos democráticos está estrechamente vinculada con la percepción de la administración pública como un proveedor eficiente de bienes y servicios, cuyo buen desempeño puede ser avalado a través del voto o sancionado por esta vía si los resultados no son los esperados.

Dentro de este contexto tiene especial relevancia la calidad de la revisión del uso que se hace de los recursos públicos, puesto que las presiones que la crisis financiera y económica ha ejercido sobre el monto y la asignación del gasto público exigen que su uso sea racional, eficaz, eficiente y se ejerza con la oportunidad y transparencia.

Es a través de una efectiva fiscalización superior, que la sociedad puede exigir una rendición de cuentas por parte de quienes tienen a su cargo los programas de gobierno.

En el curso de los años en que hemos desempeñado nuestra labor como auditores, seguramente hemos encontrado que, en general, la expectativa de una buena parte de la sociedad está puesta en las acciones sancionatorias derivadas del proceso de auditoría.

Esto es desafortunado, en tanto que circunscribe el papel del auditor a una especie de vindicador del interés público, o a persecutor de conductas deshonestas.

Es necesario entender que esta perspectiva, aunque limitada e incorrecta, tiene causas identificables; durante muchos años la sociedad en nuestro país se acostumbró a pensar que la rendición de cuentas era prácticamente inexistente, que la calidad de bienes y servicios públicos iba en continuo deterioro y que las necesidades o los intereses de la ciudadanía estarían continuamente supeditados a las necesidades administrativas, políticas o de interés del propio gobierno.

La frustración social que esto genera ha tenido una reacción en el sentido opuesto: resulta más aplaudida una acción efectista y digna de titulares que una labor sistemática, discreta y enfocada a una modificación sustancial de las condiciones de la administración pública.

Es de alguna manera más fácil para un sector amplio de la sociedad responsabilizar a un individuo de un mal manejo, que ver este fenómeno como resultado de un problema estructural que debe de ser atendido no en sus efectos sino en sus causas.

El verdadero valor de la fiscalización superior radica en que su capacidad reconstructiva busca superar los aspectos coyunturales o casuísticos de las situaciones que observa, de tal modo que las medidas correctivas o preventivas que se recomienden tengan un efecto permanente en la gestión del ente auditado y sirvan efectivamente para fortalecerlo.

No podemos dejar de enfatizar la importancia que representa para cualquier auditor poder transmitir esta idea tanto al ente sujeto a su revisión, como a aquellos que se beneficiarán de los resultados de la acción fiscalizadora.

Se trata de establecer un nuevo tipo de relación entre todos los sectores involucrados en este proceso, y que se basa en un elemento de la mayor importancia: la confianza.

La confianza implica una actitud de apertura y aceptación que nos permite asumir el riesgo de que alguien pudiera, por alguna razón, fallarnos en el futuro; se trata de un concepto complejo cuya generación involucra elementos de incertidumbre y aprendizaje.

Asimismo, este valor es un elemento que forma parte de la teoría económica. Su estudio se ha profundizado en los últimos años y está vinculado con la información y los incentivos de los agentes económicos, así como de los integrantes de empresas y entidades públicas, para tomar decisiones de inversión con la expectativa de que generarán una ganancia.

En lo que respecta a una entidad pública, la confianza en sus actos estaría sustentada en una labor independiente de fiscalización superior, que permita crear condiciones de reputación ante clientes y usuarios de los servicios.

De acuerdo con la teoría, la cultura institucional determina la guía para la acción individual, y se constituye como un elemento fundamental para dar certeza a terceros sobre la confiabilidad de una organización.

Dentro de esta cultura institucional, la independencia de los auditores es uno de los pilares para asegurar que el funcionamiento gubernamental cuenta con un monitoreo y vigilancia profesional y al margen de todo sesgo.

Sin embargo, hay que tener presente que la confianza de la sociedad y de los clientes y los usuarios en general es una variable condicionada, puesto que la decisión de confiar o no va más allá de la imagen de corto plazo de la entidad pública de que se trate.

La conquista de la confianza es una tarea que involucra el sostenimiento de una tendencia creciente respecto a la satisfacción de las necesidades del ciudadano, y la mejora continua en los procesos que se desarrollen.

No es factible que los procesos de generación de confianza se queden inmóviles después de cierto tiempo o que correspondan a cuestiones coyunturales que, una vez superadas, no implican mayor desarrollo o crecimiento.

Por ello, la fiscalización superior, dado su carácter periódico y de seguimiento sistemático, puede ofrecer una buena alternativa para evaluar si los procesos de perfeccionamiento se han estancado o si existen nuevas áreas de oportunidad que se pueden explotar para continuar con el fortalecimiento del área en cuestión.

Existe un tema adicional respecto a la confianza: en ella la apariencia o percepción de una ausencia de independencia y objetividad puede ser tan dañina como si fuera real.

En efecto, la confianza tiene como base elemental el creer en la existencia de una capacidad técnica determinada en el órgano auditor, así como una expectativa razonable de que ni su acción ni sus hallazgos estarán supeditados a los intereses del ente auditado.

En este sentido, es indispensable que la Entidad Fiscalizadora Superior sea extremadamente escrupulosa respecto a cualquier situación que pudiera ser interpretada como un compromiso de su independencia o el uso de sus facultades con fines políticos o para beneficios de grupo.

No debemos olvidar, la importancia que tiene el apego estricto a un código de ética por parte del personal auditor, como un elemento básico de generación de confianza entre todos los sectores involucrados. La imagen de la Entidad Fiscalizadora Superior, por naturaleza, deberá estar al margen de cualquier presunción de manejos inadecuados.

Si bien la percepción de la sociedad no puede ser controlada, es necesario entonces mantener una línea de acción coherente con el discurso, ofrecer la información clave a través de mensajes claros y consecuentes con su actuación, favorecer la transparencia en sus acciones y asumir una actitud crítica constante respecto al propio desempeño y a las vías para mejorarlo.

La preocupación respecto a lo trascendente de la independencia no es una preocupación exclusiva de nuestra nación; en el ámbito mundial, se ha reconocido este principio como uno de los elementos centrales que garantizan la efectividad de la fiscalización superior.

La Declaración de Lima, aprobada en octubre de 1977 durante el IX Congreso de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, INTOSAI, contiene una amplia lista de objetivos y temas relacionados con la auditoría de la administración pública, y cuya esencia consiste en defender la independencia en la actuación de las EFS.

Por su parte, en la Declaración de México de 2007, se demanda el establecimiento de condiciones básicas para la libre realización de la labor fiscalizadora, sin obstáculos políticos, administrativos, financieros o legales, así como la apertura al escrutinio público de sus resultados, para garantizar la objetividad de los hallazgos detectados, la credibilidad de las instituciones fiscalizadoras, la transparencia de los procesos y la posibilidad de que dichas observaciones se traduzcan en acciones preventivas o correctivas para la mejora de los gobiernos.

Asimismo, la INTOSAI estableció las normas para el Control de Calidad para las Entidades de Fiscalización Superior (ISSAI 40). Esta norma deja en claro que el mayor desafío que enfrentan todas las EFS es realizar auditorías y otros trabajos de alta calidad de manera consistente, lo cual define variables institucionales como la reputación, la credibilidad, y la habilidad para ejercer su mandato

Entre los principios que, según la ISSAI 40, deben seguir las Entidades de Fiscalización Superior para asegurar la calidad, se encuentran los siguientes:

- Todo el personal de la EFS y todos los que realizan trabajos para la EFS deben demostrar un apropiado comportamiento ético.
- El titular de la EFS y su personal directivo deben dar el ejemplo de un apropiado comportamiento ético.
- Los requerimientos éticos relevantes deben incluirse en el marco legal y regulatorio que gobierna las operaciones de la EFS.
- Las EFS deben asegurarse que existen políticas y procedimientos que refuercen los principios fundamentales de integridad, independencia, objetividad e imparcialidad, secreto profesional y competencia.
- Las EFS deben asegurarse que todos los contratados a realizar trabajos para las EFS están sujetos a los apropiados acuerdos confidenciales.
- Las EFS deben considerar el uso de declaraciones escritas de su personal para confirmar el cumplimiento de los requerimientos éticos.

- Las EFS deben asegurarse que existen políticas y procedimientos para notificar oportunamente al titular de la EFS de incumplimientos de los requerimientos éticos y permitirle tomar las acciones apropiadas para resolver estos asuntos.
- Las EFS deben asegurarse existen políticas y procedimientos para mantener la independencia del jefe de la EFS, todo su personal y cualquier personal contratado para realizar trabajos para la EFS.
- La EFS debe asegurarse que existen políticas y procedimientos que refuercen la importancia de rotar al personal clave en las auditorías, cuando sea apropiado, para reducir el riesgo de familiarizarse con la organización que está siendo auditada.

Consideramos importante que la gestión de las Entidades Fiscalizadoras Superiores sea confiable y de alta calidad, puesto que esto redundará, definitivamente, en la percepción que la gestión de un ente público pueda generar entre la ciudadanía.

Cuando el ciudadano puede ver que la instancia encargada de vigilar que el uso de sus recursos por parte de los distintos poderes es sólida, con un alto nivel de exigencia, no sujeta a arreglos o negociaciones con el ente auditado o con cualquier otra dependencia del gobierno, no se pliega a un uso político o partidista, y ejerce su labor con profesionalismo y rigor, considerará que puede confiar en la gestión de los entes auditados al saberlos sujetos a tal disciplina.

Asimismo, cuando las recomendaciones derivadas de las observaciones registradas por la EFS empiezan a rendir fruto, la mejora cualitativa en los servicios ofrecidos a la ciudadanía le confiere un mayor crédito al ente auditado ante la sociedad.

Para poder cumplir este objetivo, la fiscalización superior cuenta con un importante instrumento que le permite determinar el avance en los objetivos de un programa o política gubernamental, el grado de satisfacción de la necesidad a la que está dirigido y el beneficio que la sociedad está recibiendo de los recursos que invierte. Este instrumento es la auditoría del desempeño.

Esta tarea, vinculada con la fiscalización superior, puede servir como instrumento para mejorar la gestión de la administración pública, o en su caso, de cualquier organización. No se trata, a través de la función fiscalizadora, solamente de determinar el cumplimiento, el registro y la fundamentación legal de las acciones de gobierno, sino que se pretende definir la calidad en la prestación del servicio y de la eficacia de los programas y políticas públicas.

Así, la incorporación de aspectos no meramente contables o financieros en la fiscalización superior tiene por objeto mostrar el desempeño de las instituciones, el cumplimiento de los objetivos y programas de trabajo establecidos, el uso de los recursos asignados, el otorgamiento de sus servicios y los resultados alcanzados.

Las auditorías de desempeño consisten en la fiscalización operacional o a la gestión, es decir, son revisiones independientes y objetivas de las tareas, programas u organizaciones de gobierno, mediante "la estimación de los resultados en términos cualitativos o cuantitativos, o ambos", que verifica por tanto el efecto en las condiciones sociales y económicas, por lo que atiende a los criterios de eficacia, eficiencia y economía, como se explica a continuación:

- **Eficacia** hace alusión al cumplimiento de los objetivos de la entidad fiscalizada y la adecuación de los resultados alcanzados en relación con los previstos. Este criterio se mide a través de indicadores estratégicos y de impacto.
- **Eficiencia** gubernamental, que se refiere a la optimización del uso de los recursos. Este aspecto es analizado por las EFS a través del examen de los sistemas de información y de las medidas de control y desempeño. Este criterio se mide por la fidelidad de la operación al diseño del programa en cuestión, con indicadores de gestión, comparándolos con las mejores prácticas gubernamentales.
- **Economía**, se enfoca al control de las actividades de acuerdo con principios y prácticas administrativas razonables y con las directrices aplicables. Este criterio se mide por el costo de la política pública evaluada contra los resultados, teniendo en cuenta el menor costo posible.

La relevancia de este tipo de auditorías radica en que proporciona un examen independiente, pero no reiterativo, de las políticas públicas, comprobando su impacto sobre las poblaciones objetivo a través de indicadores de calidad -por ejemplo para definir el grado de satisfacción ciudadana-; examina la validez y fiabilidad de los sistemas de medición de desempeño, y permite analizar el comportamiento de los actores políticos involucrados, tanto el de los entes responsables de la implementación de las políticas, como el de sus operadores.

Más aún, el punto clave de las auditorías de desempeño consiste en que, al contrastar la medición de los resultados de los programas y políticas públicas con los objetivos correspondientes y con los medios para su implementación y, al posibilitar el análisis de los procesos operativos, este tipo de revisión permite evaluar qué tan bien operan los programas públicos de acuerdo a la economía, eficiencia y eficacia de las actividades gubernamentales.

Así, es factible conocer el grado de cumplimiento de los propósitos u objetivos propuestos por las políticas públicas.

La importancia de la auditoría al desempeño en el sector público está relacionada con la creciente complejidad de las tareas de gobierno, aunada a la limitación en la cantidad de recursos disponibles y a una gama más amplia de necesidades sociales que satisfacer a través de la implementación de programas y políticas gubernamentales.

La evolución de la administración tradicional, basada en el cumplimiento de la normativa que sustenta la acción del ente auditado y la regularidad contable de su operación ha dado paso a una administración más compleja que se evalúa a través de indicadores de resultados sobre el cumplimiento de la gestión gubernamental en términos de calidad, costo, eficiencia, equidad, pertinencia e impacto de las acciones emprendidas.

Asimismo, es de destacarse la actual concepción del ciudadano receptor de los beneficios de los programas públicos como un cliente que demanda calidad en el servicio que está obteniendo a cambio de sus contribuciones.

En el caso de la ASF, la auditoría del desempeño ha ido adquiriendo mayor relevancia, sin demérito de otros tipos de auditoría que se practican en la institución que tengo el honor de presidir.

Desde la revisión de la Cuenta Pública 2000 podemos mencionar que la práctica de auditorías de desempeño por parte de la ASF ha registrado un crecimiento paulatino: para la revisión de las Cuentas Públicas 2000, 2002 y 2003 apenas se realizaban 24, en comparación con las 191 ya efectuadas para la Cuenta Pública 2009.

Como porcentaje del total de revisiones anuales realizadas por la ASF, las auditorías de desempeño representaban casi ocho por ciento de las ejecutadas con motivo de la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2000, lo que ha sido superado progresivamente hasta registrarse, en la actualidad, una razón superior al 20 por ciento.

Dado que las auditorías al desempeño tratan con una diversidad de perspectivas que abarcan el sector público, no sería, en principio, ni posible ni conveniente el proponer normas comunes de auditoría detalladas que abarcaran todas las situaciones.

Por ello, se requiere que los auditores apliquen sus propios juicios profesionales a las diversas situaciones que surgen en el curso de las auditorías de desempeño.

Sin embargo, la preocupación que en el plano internacional existe respecto a la necesidad de implementar este tipo de auditoría llevó a la INTOSAI, durante su XX Congreso, a aprobar, como resultado de una labor conjunta, un documento que recoge las directrices para la auditoría de desempeño. Su finalidad es promover los principios fundamentales para ejecutar auditorías de desempeño de alta calidad, reconociéndose para ello las limitantes que se tienen para lograr una aplicación uniforme entre las EFS de las distintas regiones, ante la existencia de distintos enfoques, recursos, estructuras y mandatos.

Por lo anterior, es de destacarse la labor realizada por la ASF al procurar mantenerse al tanto de los nuevos desarrollos en la materia. Esto ha facilitado la adopción de buenas prácticas internacionales, dando como resultado el desarrollo de una metodología que, junto con la práctica, se ha mejorado progresivamente.

Así, los esfuerzos institucionales se han dirigido hacia centrar las auditorías de desempeño de la ASF en una revisión sistemática, interdisciplinaria, organizada, objetiva, propositiva, independiente y comparada, del impacto social de la gestión pública y de la congruencia entre lo propuesto y lo obtenido.

Estimados colegas:

Debemos tener presentes que la legitimidad y la confianza son valores esenciales que deben atenderse en el quehacer gubernamental. En este sentido, las auditorías de desempeño cobran relevancia porque pueden contribuir a fortalecer estos valores al elaborar información pública y fiable sobre la economía, la eficiencia y la eficacia con la que se llevan a cabo los programas y políticas públicas, así como servir de base para la toma de decisiones sobre futuros programas y actividades de gobierno.

De ahí que es fundamental que la actuación y resultados de la Auditoría Superior de la Federación se mantengan independientes, imparciales y profesionales a fin de proveer de resultados de auditoría fiables, ajenos a intereses y sin vínculos -financieros, políticos o de cualquier otro tipo- con los entes sujetos a auditoría, lo cual deja de manifiesto nuestro interés por representar el interés público frente a conductas o prácticas que lo vulneren.

Si bien la Constitución nos faculta para revisar el grado de cumplimiento de los objetivos de los programas, que para ello es fundamental el ejercicio de auditorías de desempeño, nuestro compromiso es emitir recomendaciones que tengan impacto social y que signifiquen una mejora real en la calidad, oportunidad y utilidad de los servicios.

Asimismo, es responsabilidad de los entes auditados, así como de las autoridades competentes y de las partes interesadas, el tomar las acciones pertinentes para que las recomendaciones emitidas se traduzcan en la mejora en el desempeño de los mismos, en incentivos para el aprendizaje y el cambio institucional, y en mejores condiciones para la toma de decisiones.

En la ASF vemos nuestro trabajo esencialmente como un elemento generador de confianza entre todos aquellos que participan en la asignación de recursos para la satisfacción de las necesidades sociales, en quienes tiene bajo su responsabilidad el ejercicio de los mismos y aquellos que se verán beneficiados por la acción gubernamental.

La confianza es difícil de adquirir y fácil de perder. Por ello, consideramos que la fiscalización superior debe mantener siempre una actitud proactiva, basada en el celo profesional, en una adhesión estricta a nuestro código de ética y en el constante perfeccionamiento técnico de nuestros cuadros auditores, a fin de poder enfrentar un entorno cambiante y poder rendir su servicio a la sociedad de la mejor manera posible.

Señoras y señores, muchas gracias por su atención.