

DISCURSO DEL AUDITOR SUPERIOR “TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS” DURANTE EL DIPLOMADO *CONTRALORÍA SOCIAL Y RENDICIÓN DE CUENTAS* EN LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO

Participo en este evento con interés y estímulo. Aprecio la invitación que se me hizo para venir a Querétaro y agradezco que me permitan compartir con ustedes nociones relativas al trabajo que desempeñamos en la Auditoría Superior de la Federación.

De entrada, quisiera señalar que entre los asuntos que son prioritarios para el desarrollo del país, la transparencia y la rendición de cuentas ocupan un lugar destacado, además de que son factores indispensables en el proceso de realización y logro de la mayoría de los objetivos sociales de la agenda nacional.

Estoy convencido que en el mundo contemporáneo todo hecho o información, para que alcance la condición de verdadero, tiene que ser constatable, en grado y forma, por quienes lo revisan u observan. Afortunadamente, en esta dinámica está inmersa cada vez más la sociedad mexicana.

En el presente, no basta con que los programas de gobierno tengan buena planeación, correspondan a necesidades de la gente y cumplan sus metas. Es preciso que todas sus fases puedan ser conocidas y que haya plena comprobación de las acciones realizadas y de los recursos económicos utilizados. Este es el marco constitucional y legal en que deben ocurrir las acciones de los tres Poderes de nuestro sistema de gobierno y en los tres niveles de nuestra división política.

Tenemos entonces que la transparencia en el diseño de las políticas públicas y la asignación de los recursos, por un lado, y la rendición de cuentas en la evaluación del desempeño de las autoridades y sobre la administración de los bienes públicos, por el otro, son un binomio que interactúa como un proceso integral en el ejercicio gubernamental.

Por ello sostenemos que sin la transparencia, esto es la disponibilidad de la información sobre la organización y el funcionamiento de las instituciones del Estado, así como de los objetivos de los planes y programas de gobierno, la rendición de cuentas carece de los insumos básicos para llevarse a cabo.

En contraparte, es intrascendente la vigencia de la transparencia sin la rendición de cuentas, que significa la revisión del destino, manejo y erogación de los recursos económicos, así como del cumplimiento de los programas a los que fueron presupuestados.

Es una noción de aceptación mundial que sólo son gobiernos democráticos plenos los que transparentan sus acciones y realizan un ejercicio cabal de rendición de cuentas. Los elementos fundamentales de estas prácticas son la responsabilidad de los servidores públicos; el acceso de la sociedad a toda la información gubernamental, y la posibilidad de que los responsables del manejo de los recursos públicos sean sujetos de sanción en los casos de incumplimiento o existencia de irregularidades.

Para que se puedan desenvolver los elementos que sirven de base a la transparencia y la rendición de cuentas, es indispensable contar con un adecuado marco jurídico e institucional. Fue con esa perspectiva que en la pasada década se dieron trascendentes acciones legislativas en nuestro país, como atinadas respuestas a las demandas de la sociedad.

La primera acción consistió en la construcción de una nueva institución encargada de la fiscalización superior. En 1999, el Congreso de la Unión llevó a cabo una reforma constitucional y al año siguiente promulgó la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

De manera consecuente en lo establecido por el renovado marco legal, en diciembre del año 2000 se creó la Auditoría Superior de la Federación, como órgano de la Cámara de Diputados, dotada de autonomía técnica y de gestión para el ejercicio de sus atribuciones y organización interna.

La segunda acción fue la correspondiente a la emisión de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en 2002. Esta norma garantiza a toda persona acceder a la información de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal.

Más adelante vendría la reforma constitucional del artículo 6º, que estableció el acceso a la información pública como un derecho fundamental de los mexicanos.

En nuestros días, esta transformación para hacer efectivo y común que los hechos del sector público se conviertan en información asequible para cualquier persona, forma parte de los procesos de adaptación de nuestra cultura política y social.

Ahora bien, el nuevo entorno jurídico e institucional debe conllevar a un correlativo posicionamiento de los servidores públicos en cuanto a su responsabilidad para transparentar todo lo relativo a sus actividades de gobierno y allanarse al escrutinio sobre el desarrollo y resultados de su gestión.

En la vigencia de esta conducta responsable universal para quien detente un cargo público, juegan un papel central la exigencia ciudadana, los medios de comunicación y los entes del estado que tienen la misión fiscalizar la práctica gubernamental.

Es evidente que se trata de una asignatura pendiente. Sin embargo, el avance del país debe, entre sus variadas condicionantes, consolidar una actitud ética de sus funcionarios de gobierno frente a los recursos económicos bajo su manejo que pertenecen a los ciudadanos y el debido cumplimiento de los programas de trabajo correspondientes a sus facultades.

El cumplimiento honesto y con eficacia de las personas que actúan en la administración pública, es tan importante como la transparencia que garantiza el derecho a la información y la estructura funcional de aplicación de sanciones para quienes se comportan con negligencia, cometen irregularidades o realizan actos de corrupción.

Entonces, hay que fomentar el desenvolvimiento virtuoso de los servidores públicos de los tres poderes y de todos los niveles; sostener y afinar, cuando lo amerite, la plena operación de la transparencia; ampliar y consolidar la rendición de cuentas, y hacer eficaz el aparato sancionador.

Aprovecho aquí para acotar que la fiscalización superior es, en esencia, un método correctivo del Estado para mejorar su gestión, a través del análisis y evaluación de resultados. Como lo he manifestado en otros foros, destaco que son los problemas estructurales y las inconsistencias normativas y legales las que mayoritariamente generan los cuadros de corrupción e impunidad.

Es indispensable para el avance y credibilidad del gobierno que se castigue a los culpables de delitos y con ello se desaliente la comisión de irregularidades. Sin embargo, es fundamental y de mayor trascendencia solucionar la problemática e inconsistencias de los esquemas del aparato gubernamental que propician la reincidencia de las irregularidades detectadas y sancionadas.

Además de ser uno de los derechos fundamentales contenidos en el texto constitucional, debemos considerar que la transparencia es un bien público que gravita en diversos aspectos del desarrollo de los países, como lo sostiene la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Por ello, se debe divulgar y estimular, como la hace con acierto y claridad el IFAI, que la gente ejercite esta garantía legal y tome el dominio pleno del patrimonio con que cuenta, para exigir que se cumplan los programas de gobierno.

No obstante, es menester ubicarlo en su exacta dimensión, puesto que luego de casi una década de su vigencia, la transparencia y el acceso a la información pública gubernamental presentan un panorama de claroscuros en el país. Sin demérito de los avances destacados en su aplicación, se arguyen en muchas partes trabas burocráticas y negativas para poner a disposición de la ciudadanía la información que debe ser pública.

Un asunto delicado y de la mayor atención lo constituye el hecho de que sigue estando presente la opacidad en la mayoría de los congresos locales. Esto ocurre porque no brindan información sobre su conformación y procesos, recursos públicos que manejan y los cambios legales que sancionan.

Tenemos que los órganos legislativos de las entidades del país, quienes deberían encabezar la plena apertura, son reacios al escrutinio de las sociedades a las que representan y sirven.

Otro aspecto conspicuo, es el relativo a la calidad de la información que se hace pública. A pesar de que se ha registrado una mejoría paulatina, en muchos casos la información es incompleta, mal organizada e incoherente.

Resulta común que cualquier consulta en línea que se haga, enfrenta datos atrasados, ligas de internet rotas y documentos en formatos PDF prácticamente ilegibles. Por ello, es urgente que se mejoren los portales de transparencia para que la información que contienen tenga las propiedades que señalan las normas legales.

El tema de la transparencia en nuestro país requiere que la autoridad encargada se fortalezca permanentemente. Por ello, estamos a favor de las modificaciones legales que aún se revisan en la Cámara de Diputados para modificar la Ley de Transparencia, luego de la sanción que emitió el Senado de la República, las cuales tienen como uno sus objetivos principales que las resoluciones del IFAI sean definitivas e inatacables.

Apenas hace unos días en ocasión de conmemorarse 10 años de la declaración del Grupo Oaxaca, plataforma de lanzamiento de la normatividad federal en la materia, se sostuvo la tesis fundamental de que la transparencia sirve al ámbito público para ganar en eficiencia y legitimidad, pero para ello es indispensable la acción de la gente. La continuidad en el avance depende en buena medida de la participación de la sociedad.

En esta vertiente de ensanchamiento de derechos de la población, queda a nuestro alcance aprovechar que mediante la transparencia y el acceso a la información se puede lograr el seguimiento puntual de las acciones de gobierno, detectar irregularidades y promover la instrumentación de los correctivos pertinentes.

Sobre el aspecto de la enmienda de acciones irregulares y la imposición de castigos a los responsables, la sola posibilidad con que se cuenta en la actualidad, de conocer la información pública, abre un horizonte que permaneció cerrado hasta el inicio de este siglo.

Es cierto que apenas estamos en los albores de lo que puede llegar a cristalizar en una cabal rendición de cuentas, pero, también, es plausible reconocer que ya estamos en un camino promisorio. Hemos comenzado a avanzar hacia la aspiración que se ha denominado en la teoría política como la "domesticación del poder político".

Esta combinación de demandas sociales, incorporación de derechos y nuevas condiciones políticas y sociales, es lo que ha dado lugar a la posibilidad de una nueva relación con el poder. En el centro de esta "domesticación" está que a la ciudadanía se le ofrezca una cabal rendición de cuentas.

Con pleno convencimiento, comento a ustedes que en proporción al grado que alcancemos niveles razonables de transparencia, escrutinio sobre la gestión pública, con su consecuente mejora y aplicación de sanciones sobre conductas indebidas, fomentaremos un posicionamiento responsable de los servidores públicos y un mejor funcionamiento del aparato de gobierno.

Este cuadro, sin duda, elevará los niveles de eficiencia, eficacia y economía de la administración pública en beneficio de la población.

Centro mi atención, ahora, en la misión institucional que cumple la fiscalización superior para coadyuvar en hacer realidad la transparencia y la rendición de cuentas. Confío en que mis enfoques sean claros y que reflejen que ambos apartados son ejes fundamentales en los objetivos institucionales bajo nuestra responsabilidad.

Asignaturas centrales de la fiscalización superior son la atención del uso racional y eficiente de los recursos públicos y el fomento de las mejores prácticas en los procesos gubernamentales.

En la efectividad de este trabajo radican las bases para que la ciudadanía en forma directa o a través de sus representantes, los diputados, exijan que los encargados de los programas y políticas rindan cuentas de los dineros manejados y de los resultados de su actuación.

Entre los elementos que engloba la práctica de la fiscalización superior, quisiera mencionar: libre flujo de información respecto a la obtención y asignación de recursos; eliminación de áreas de opacidad; disminución de la discrecionalidad; uso de criterios racionales para el gasto; implementación de medidas preventivas y correctivas; adopción de estándares internacionales y prácticas de buen gobierno; oportunidad de contar con información estratégica para la toma de decisiones sobre las necesidades sociales, y fomento de manejo responsable y transparente de los recursos públicos.

Un componente que me interesa referir de manera separada, es el que corresponde a la definición de indicadores de gestión presupuestal. Éstos permiten identificar áreas de oportunidad en el uso de los recursos públicos y ofrecer parámetros objetivos para medir el desempeño gubernamental. Con su aplicación, la revisión del manejo de los presupuestos tiene un enfoque orientado en resultados.

En esta línea de consideraciones, es relevante apuntar, que a través de la visión que ofrece la fiscalización superior, se puede obtener información importante sobre la medida de cumplimiento de los objetivos de las políticas y los programas públicos. No obstante, es pertinente puntualizar que la labor de la ASF no está vinculada a la calificación o la generación de tales instrumentos de gobierno.

Sin embargo, con base en nuestra misión, podemos indicar a los entes gubernamentales cómo depurar y mejorar sus procesos administrativos, pero carecemos de la atribución de determinar o elaborar los planes de trabajo correspondientes a cualquiera de las ramas de la administración pública. En consecuencia, tenemos por conducta desenvolvernos con la mayor pulcritud y en un marco plenamente transparente sobre el alcance de nuestro trabajo.

Como ustedes conocen bien, la ASF tiene la encomienda constitucional y legal, en su condición de órgano técnico de la Cámara de Diputados, de revisar la Cuenta Pública, que es el principal instrumento institucional de rendición de cuentas en nuestro país. En estricto enlace con su misión, el control externo que llevamos a cabo debe ser transparente, profesional y neutral.

En nuestro código de ética es compromiso básico tener a los intereses de la gente como asunto fundamental, razón por lo que es indispensable que la ASF tenga autoridad moral para que merezca siempre credibilidad en su actuación.

El impulso a la cultura de la rendición de cuentas y la transparencia obliga a este órgano técnico a predicar con el ejemplo, mediante la utilización honrada, racional y clara de los recursos presupuestales que maneja.

Conviene que tengan presente que aunque la ASF tiene autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, su actuación es evaluada por la Cámara de Diputados.

La revisión legislativa se hace a través de la Comisión de Vigilancia quien es, a la vez, el órgano de enlace con la diputación y la encargada de instruir que la Unidad de Evaluación y Control lleve a cabo las auditorías que se considere pertinente a la institución encargada de la fiscalización superior.

Mediante estas puntualizaciones, pongo en relieve que la ASF es sujeto obligado de la rendición de cuentas, situación que apreciamos como importante factor que refrenda la transparencia y la neutralidad que conforman la plataforma de nuestro desempeño.

Además y de manera voluntaria, la ASF se ha sometido a una Revisión Internacional entre Pares. En una primera etapa, en el año 2008, esta verificación fue conducida por la Oficina de Rendición de Cuentas Gubernamental de los Estados Unidos de América, la Auditoría Nacional del Reino Unido, la Oficina del Contralor de Puerto Rico, y la Auditoría General del Canadá. Nuestra institución obtuvo un dictamen limpio.

En la segunda fase, hace unos días y por espacio de una semana, integrantes del más alto nivel de los organismos de los Estados Unidos de América y Puerto Rico, llevaron a cabo los trabajos de seguimiento de las recomendaciones que nos hicieron en la primera revisión a la práctica de auditorías de desempeño de la ASF. Me satisface comentar que la calificación obtenida fue, de nueva cuenta, positiva.

En la planeación del programa anual de auditorías y en la realización de éstas, está la impronta de la ASF puesto que corresponden a una metodología que les da sustento técnico, objetivo e imparcial, el cual es ajeno a elementos de tipo político, discrecional, partidista o de grupo de presión.

Como una acción adicional de transparencia, en este año invitamos a los diputados miembros del órgano legislativo vinculado con el trabajo de la ASF para que conocieran los procedimientos, etapas y metodología con la que planeamos la revisión de la Cuenta Pública de 2010. Desde luego, consideramos las sugerencias que nos hicieron como aportaciones atendibles.

No obstante la disposición de apertura, es menester puntualizar que ni siquiera la Comisión de Vigilancia interviene en la determinación del paquete de auditorías, limitándose, con apego a sus funciones, a proponer que la ASF realice revisiones con base en las demandas que le plantean los legisladores y los ciudadanos.

Al igual que las solicitudes que se reciben de manera directa de la gente o que derivan de los medios de comunicación, las sustentadas por la Comisión de Vigilancia son valoradas y, en los casos que procedan, incluidas en el ejercicio de revisión correspondiente.

En la realización de cada auditoría se establece una plena comunicación con los entes fiscalizados, a fin de que conozcan de manera oportuna los resultados de las revisiones y aporten en paralelo las aclaraciones correspondientes. En gran número de ocasiones esta estrecha relación permite disipar una observación y mantener un clima institucional, técnico, objetivo y neutral de confianza mutua.

Considero que el itinerario de la fiscalización superior acredita y procura la transparencia, puesto que los entes auditados conocen con suficiencia y oportunidad los resultados de las auditorías, así como el efecto de los elementos que aportan para aclarar las observaciones que les fueron hechas.

Para quienes encuentran una reserva excesiva y contraria a la transparencia en el hecho de que los resultados del proceso fiscalizador sólo se hacen públicos hasta la presentación del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, quiero comentar que así lo determina la Constitución.

Nuestra norma máxima establece que los resultados se integren y presenten de manera conjunta.

Sobre esta situación hay diversos puntos de vista. Sin embargo, a reserva de los planteamientos que haré en la parte final de mi exposición, destaco aquí que nada es inamovible y que el contenido de los preceptos legales debe dar cabida al pulso de la sociedad que en cada época tiene diferentes manifestaciones.

En consecuencia, sostengo que se pueden transparentar los resultados de las auditorías, de conformidad al cumplimiento de los plazos legales que los determina como definitivos.

Por ahora, el Informe del Resultado se hace público una vez que se entrega a la Cámara de Diputados. Ello ocurre a más tardar el 20 de febrero del año siguiente al de la presentación de la Cuenta Pública.

El contenido a disposición de todos los interesados, es el mismo entregado a los legisladores. Incluye las auditorías practicadas, los dictámenes resultantes de cada revisión, un apartado específico con las observaciones, el cual integra las justificaciones y aclaraciones que hayan presentado los entes auditados, las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas, y, en su caso, la imposición de las multas respectivas y demás acciones determinadas.

Con base en los comentarios y sugerencias de los integrantes de la Comisión de Vigilancia, a partir de la revisión de la Cuenta Pública 2009 se llevó a cabo un trabajo para mejorar la integración del Informe y, especialmente, del tomo ejecutivo que presenta un resumen general.

Fue estimulante que el formato renovado del Informe tuviera una acogida sin precedentes en los medios de comunicación y fuera objeto de numerosos análisis por parte de expertos, académicos y analistas. Asimismo, nos congratuló la manifestación positiva de los legisladores de todas las fracciones integrantes de la Comisión de Vigilancia.

A través de este compendio, por igual claro y directo que técnico y detallado, los resultados de la fiscalización superior alcanzan mayor visibilidad y los ciudadanos conocen este elemento de la rendición de cuentas y pueden acceder a mayores niveles de transparencia y demanda sobre el destino de los recursos públicos y el cumplimiento de los programas y políticas gubernamentales.

Luego de esta provechosa experiencia, la ASF tiene la responsabilidad de perseverar en la generación de informes sencillos y de fácil comprensión que favorezcan la transparencia de la fiscalización superior.

De igual manera y en apego a los ordenamientos legales, deberá mantener en sus archivos y con disposición para su consulta los materiales completos de los procesos de auditoría. Afortunadamente, los avances tecnológicos permiten que ello sea plenamente factible y funcional, puesto que es de gran relevancia conservar todas las evidencias documentales que fundamentan los dictámenes que se emiten.

Queda claro, que la fiscalización es una condición necesaria para una rendición de cuentas efectiva en el país. En México existe un considerable número de órganos de control y fiscalización, tanto al interior como al exterior de las distintas entidades de la administración pública. La Secretaría de la Función Pública y los órganos internos de control de la APF, las Contralorías estatales y municipales, la Auditoría Superior de la Federación, las Entidades Fiscalizadoras Superiores Locales, y las Contralorías Internas del Poder Legislativo y Judicial, así como de los órganos constitucionalmente autónomos deberían tener la capacidad de mantener una vigilancia constante y adecuada sobre el desempeño de los entes públicos.

Sin embargo, hay que reconocer que, hasta ahora, ese amplio volumen de órganos de vigilancia, al no estar coordinado debidamente, ni actuar con objetivos y métodos comunes o concertados, ha tenido una utilidad limitada en su objetivo de ofrecer a las autoridades rectoras, a la ciudadanía y a los mismos entes auditados un panorama suficiente y a profundidad adecuada, respecto de la situación real de la gestión pública.

A través de las experiencias adquiridas en su práctica auditora, la ASF se ha percatado de que la atomización y disparidad de los esfuerzos por vigilar el uso de los recursos públicos a nivel municipal, estatal o federal, no ha permitido frenar cabalmente la opacidad, la discrecionalidad ni tampoco los manejos corruptos. La lucha contra estos elementos se ha convertido en un tema central en el discurso público y en el debate nacional pero, no se han tomado acciones concretas orientadas a buscar una mejora en la situación.

En consecuencia, a pesar de que contamos con las instancias de vigilancia necesarias, la desvinculación entre las mismas; las diferencias en cuanto a mandatos y marcos legales; su grado de independencia; así como aspectos técnicos relativos a planeación de revisiones, metodologías a aplicar o la disparidad en los calendarios de entrega de resultados, han contribuido a limitar el alcance de sus esfuerzos y la efectividad de sus acciones.

Por ello, he propuesto el establecimiento de un Sistema Nacional de Fiscalización que se constituya como 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 no requiere en lo inmediato, de la modificación de instituciones y estructuras vigentes, ni pretende ir más allá de sus mandatos o de sus marcos legales de actuación.

El SNF implica una coordinación de acciones por parte de los órganos que llevan a cabo labores de fiscalización en el país, con el propósito de generar condiciones que permitan mayor alcance y efectividad en las revisiones, así como evitar duplicidades, omisiones o contradicciones.

La consecución de este objetivo está supeditada, por supuesto, a la implementación de un intercambio efectivo de información; la homologación en la manera de planear, ejecutar y reportar los trabajos de auditoría, y un compromiso firme de las partes por cumplir con los deberes que se derivan de este Sistema.

Tengo la convicción de que incrementando las posibilidades del servicio que prestan los órganos encargados del control interno y externo de la administración pública, abonaremos el terreno para fortalecer y ensanchar la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas en nuestro país.

En la Auditoría Superior de la Federación reconocemos que nuestra aportación al bienestar de la sociedad, es sólo un componente, entre los muchos que tienen que ponerse en práctica, para fortalecer las instituciones del Estado; sin embargo, creemos que representa uno de los más importantes, puesto que posibilita la detección y la corrección de desviaciones en la acción gubernamental, y genera condiciones de confianza.

Nuestro compromiso institucional con el país está presente en cada una de nuestras acciones. La ASF ha mantenido, y seguirá manteniendo, su línea de independencia, autonomía y profesionalismo, a favor de México.

Por su atención, muchas gracias.