

SEMINARIO "PROPUESTAS PARA UNA EFECTIVA TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA" - IFAI

TRANSPARENCIA PRESUPUESTAL Y FISCALIZACIÓN SUPERIOR

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

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

Por lo que respecta al ejercicio de los recursos públicos corresponde a las Entidades de Fiscalización Superior, como órganos técnicos del Poder Legislativo, constatar su buen uso. Para ello se requiere de la transparencia presupuestal, pues dado que en el presupuesto se encuentran plasmados los objetivos y las prioridades de los gobiernos, así como las posibles soluciones a la problemática que enfrenta la sociedad, es necesario vigilar que su manejo sea efectivo; de ello depende el éxito o fracaso de las políticas públicas.

Un presupuesto transparente es como una radiografía que permite al ciudadano estar debidamente enterado de las acciones que llevarán a cabo las autoridades a quienes se delega el poder, así como los costos y recursos requeridos.

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

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

Mediante la transparencia se puede lograr que estas fases queden bajo el escrutinio y la vigilancia del público, con el fin de que la ciudadanía conozca las razones para seguir un determinado curso de acción en materia presupuestal y, con ello, estar en capacidad de ejercer cierta influencia en la toma de decisiones, o reducir al mínimo las facultades discrecionales de quienes detentan el poder político.

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

La aportación que hace la ASF no está vinculada a la calificación o a la generación de programas y políticas públicas, puesto que esa labor no forma parte de sus atribuciones, sin embargo, a través de la perspectiva de la fiscalización superior, puede ofrecer información importante respecto al grado de cumplimiento de los objetivos de las políticas y programas públicos, o bien, si las acciones de gobierno coadyuvan efectivamente a resolver los problemas o satisfacer las necesidades de la población.

La ciudadanía espera, a través de la transparencia presupuestal, contar con información suficiente y pertinente para entender la manera en que el Estado transforma los recursos que recibe, vía impuestos por ejemplo, en bienes y servicios para beneficio de la sociedad. Sin embargo, es necesario determinar con mayor precisión a qué ciudadanía nos referimos.

En 2007, a petición de la ASF, la Universidad Nacional Autónoma de México llevó a cabo una encuesta entre diversos segmentos de la población mexicana para determinar su percepción respecto del manejo de los recursos públicos y la importancia que se asigna a conceptos básicos de buen gobierno y de rendición de cuentas, como es el de transparencia. De los resultados obtenidos se destaca lo siguiente.

La percepción está en función del grado de estudios de la población: cuando cruzamos las variables sobre la importancia de la transparencia con la escolaridad de la población encuestada surge una tendencia muy clara a apreciar la transparencia y la rendición de cuentas. A medida que aumenta la escolaridad y la información, se incrementa la proporción de quienes consideran muy importantes estas prácticas: 44% para los que tienen estudios de primaria o menos y 74.5% para los que tienen estudios profesionales y posgrado.

Un elemento que potencia la penetración y la práctica de la transparencia en la gestión gubernamental es el papel que desempeñan los medios de comunicación.

Dado que en nuestro país juegan un importante rol en cuanto a la formación de opinión pública, la información que proporcionan a la comunidad es un instrumento de gran trascendencia en la implementación de planes y programas públicos y su aceptación por parte de la sociedad.

Para la ASF esta situación reviste una gran relevancia, puesto que los medios de comunicación se encuentran entre los principales usuarios de la información referente al ciclo presupuestal gubernamental, y que está contenida en el Informe de Resultados que la ASF rinde anualmente ante el Poder Legislativo.

El Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública detalla el trabajo fiscalizador que lleva a cabo la ASF; si bien se trata de un documento técnico, es necesario tener en cuenta que, para poder ser de utilidad, se requiere que la información sea clara y sencilla.

Con ello, la ASF cumplirá plenamente, para amplios sectores de la población, con su objetivo de proporcionar a la ciudadanía parámetros confiables para evaluar la gestión gubernamental y contribuirá a elevar el nivel del debate público con la aportación de datos reales, comprobables y basados en evidencia documental.

Por otra parte, la transparencia presupuestal no se limita a abrir al escrutinio público los procesos de definición, aprobación, ejercicio y fiscalización superior del presupuesto, sino también la determinación de los ingresos que permitan al Estado allegarse de los recursos que se gastarán en beneficio de la sociedad.

Es necesario tomar en cuenta que la ASF está facultada para auditar no sólo el uso de los recursos obtenidos, sino también los ingresos del Estado. Un cálculo adecuado de los ingresos de los que se podrá allegar el gobierno permite una arquitectura racional del presupuesto, así como el establecimiento de metas realistas para la gestión gubernamental.

Es de primordial importancia que la ciudadanía y los medios de comunicación cuenten con información veraz y oportuna del estado de las finanzas nacionales; la fiscalización superior es uno de los elementos más importantes para alcanzar ese objetivo.

La transparencia debe verse como un elemento básico de la nueva cultura de la administración pública; no como una carga sino como una obligación consustancial al ejercicio del poder público. La transparencia en el manejo de los recursos públicos expresada en el presupuesto no debe estar sujeta a la veleidad de la autoridad, o ser concebida como un esfuerzo extraordinario de parte de las entidades a las que se les ha confiado el manejo de los recursos públicos; es una condición básica de responsabilidad por parte del gobierno.

Aunada a la transparencia, es necesario que el gobierno cuente con una herramienta gerencial de administración que complemente al presupuesto financiero tradicional y provea de información adicional respecto a la relación existente entre asignaciones presupuestales y las metas de los programas y las políticas públicas, con la finalidad de promover el uso eficiente y transparente de los recursos públicos, incentivar a la administración a comprometerse con resultados y facilitar la evaluación, el control y la rendición de cuentas hacia la ciudadanía. El propósito es que el presupuesto pase de una lógica centrada en los insumos hacia un enfoque orientado en los resultados.

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

Por otra parte, se han detectado en la gestión gubernamental diversas áreas que requieren de atención.

No se trata de situaciones que necesariamente deriven en actos de corrupción o que, *per se*, impliquen acciones dolosas, sino que son problemas estructurales de la normativa y del entramado institucional que es necesario atender oportunamente para evitar que generen efectos negativos.

La fiscalización superior puede coadyuvar a la mejora de la administración pública desde un punto de vista preventivo, puesto que las auditorías permiten descubrir áreas proclives a generar irregularidades en la gestión gubernamental.

El alto nivel de concentración y centralización de la administración pública; los procedimientos complejos y poco prácticos sujetos a discrecionalidad por parte de la autoridad; la excesiva regulación; la carencia de un mandato legal claro y suficiente que norme las acciones gubernamentales; la falta de arraigo de una cultura de rendición de cuentas; las prácticas contables o de registro patrimonial omisas o inexistentes; la carencia de criterios específicos para la asignación de recursos presupuestales, entre otros, pueden ser prevenidos a través de un eficiente ejercicio fiscalizador.

Una importante área de mejora en la gestión del gasto público la constituyen los recursos federales transferidos a entidades federativas y municipios bajo la figura de transferencias condicionadas en su uso y destino, que representan alrededor del 25% del gasto federal programable.

Estos recursos financian, entre otros renglones, el sistema de educación básica federalizado que se transfirió a los gobiernos estatales; los servicios de salud a la población que no está incorporada a las instituciones de seguridad social; infraestructura y servicios básicos para población en pobreza extrema; acciones de seguridad pública en

ambos órdenes de gobierno; saneamiento financiero; infraestructura educativa; educación para adultos; desayunos escolares y acciones de asistencia social.

La calidad de la gestión de esos recursos es insuficiente, así como también sus resultados, su transparencia y rendición de cuentas. Los alcances y logros en esos aspectos no se corresponden con la importancia estratégica y financiera de esas transferencias, y en tal sentido, su mejoramiento constituye una demanda social reiterada.

La opacidad prevalece en diversos aspectos de los procesos de integración de los programas de inversión y gasto de los fondos y programas, así como en su ejercicio y ejecución, y la todavía débil participación social en dichos procesos.

La evaluación de los resultados de los fondos y programas financiados con los recursos federales transferidos, que asume un papel fundamental en el proceso de rendición de cuentas, es un tema aún pendiente.

En tal sentido, es escaso el avance en la implementación del sistema de indicadores para resultados en los fondos y programas, lo que limita la posibilidad de su evaluación; no existe una cultura institucional en materia de evaluación: esta situación es aún más crítica en el caso de los municipios.

En lo que respecta a la rendición de cuentas, este proceso observa un alcance limitado, como lo manifiesta, por ejemplo, el carácter no público, en bastantes casos, del Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública de las Entidades Federativas y Municipios; incluso la propia Cuenta Pública no es un documento accesible a la ciudadanía en un número significativo de entidades.

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

Un Congreso informado oportunamente puede asumir una actitud más proactiva en el ejercicio de las atribuciones que la Constitución le confiere, con lo que se alcanzaría un mayor beneficio para la sociedad, la generación de confianza en el Poder Legislativo y la aplicación de un sistema efectivo de contrapeso a las decisiones que tome el Poder Ejecutivo sin una impronta de sesgo o pugna partidista.

Por su parte, una sociedad informada 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.

Por ello, la información proporcionada por las EFS es un insumo de la máxima importancia para el Poder Legislativo, puesto que le permite hacer los ajustes pertinentes en cuanto a asignaciones presupuestales o evaluar la posibilidad de emitir o reformar leyes para mejorar la administración pública.

Con el fin de que dicha información sea puesta a disposición del Congreso y de la opinión pública de manera más oportuna, y que ésta se traduzca en un elemento de juicio para la elaboración del presupuesto, la ASF ha solicitado insistentemente a las autoridades involucradas una modificación en el marco legal con el fin de que presenten con mayor celeridad la cuenta pública para poder llevar a cabo su revisión de manera más expedita.

La reducción de los plazos en este proceso es toral para que la información derivada del ejercicio fiscalizador realmente tenga un peso específico en la toma de decisiones en materia de asignación del gasto público.

Existe un problema de percepción en la sociedad y algunos medios de comunicación respecto de la misión de una EFS. Erróneamente, el mal uso de los recursos económicos se suele reducir al peculado o a la corrupción, por lo que se exige que sean las EFS las que sancionen, inclusive con penas de cárcel, a los malos funcionarios públicos.

Por ello, la importancia de la labor fiscalizadora que va más allá de las acciones punitivas, tiende a eclipsarse frente al escándalo o a situaciones coyunturales que, en muchas ocasiones, escapan por completo a las atribuciones de las EFS.

El aspecto preventivo de la fiscalización y la promoción de las mejores prácticas administrativas no son tomados en cuenta debido a que la frustración del ciudadano frente a la falta de solución a sus problemas cotidianos y la desconfianza en las autoridades municipales, estatales y federales, lo predisponen a exigir únicamente castigos y acciones efectistas.

De hecho, existe la visión de que las EFS deben encargarse de actuar como “agencias anticorrupción”, por el grave peso que este fenómeno representa en la vida pública. Sin embargo, es necesario tener presente que la corrupción no es privativa del sector público y que la fiscalización superior tiene como objetivo primordial el auditar el uso de los recursos públicos, no erigirse en una autoridad para-judicial que persiga de oficio el delito administrativo.

Asimismo, es necesario generar conciencia entre la sociedad de la no viabilidad de intervenir en tiempo real en la evaluación de las políticas y programas de gobierno a cargo del Poder Ejecutivo, pues en el diseño constitucional se previó que los tres Poderes de la Federación no se superpongan o se extralimiten en sus atribuciones, sino que su acción esté limitada mutuamente a través de mecanismos de control y supervisión.

Es por ello que las EFS no deben crear ni modificar actos de gobierno propios del Poder Ejecutivo, puesto que se alteraría el equilibrio de Poderes al convertirse en coautoras de las políticas públicas.

Existen además instancias de control interno que pueden desempeñar tal papel, respecto a las que las EFS pueden establecer mecanismos de complementación en cuanto a sus acciones, para integrar un Sistema de Fiscalización Superior de amplio alcance, de cobertura nacional, que abarque los órdenes federal, estatal y municipal, y que no violente el marco legal o las atribuciones de sus integrantes a través de una coordinación efectiva entre todas las instancias de vigilancia y supervisión, tanto interna como externa, que operen en la administración pública.

Para alcanzar estos objetivos, es necesario recalcar la naturaleza técnica de los órganos fiscalizadores superiores y la neutralidad en la que deben basar su actuación. La base de la credibilidad en los resultados de los procesos de auditoría radica en que estos no se ejerzan siguiendo criterios distintos a los de una investigación seria, profesional y basada en evidencia documental.

Elementos como la disminución de la discrecionalidad, la eliminación de áreas de opacidad, el uso de criterios racionales para el gasto, la utilización de indicadores de gestión presupuestal, el libre flujo de información respecto a la obtención y asignación de recursos, la implementación de medidas preventivas y correctivas, la adopción de estándares internacionales y prácticas de buen gobierno, 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, son, entre otros, los resultados de fomentar un manejo transparente de los recursos públicos.