

REUNIÓN CON EL CENTRO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS DEL SECTOR PRIVADO LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR Y LA MEJORA EN EL GASTO

Al interior de los diversos sectores del país, persiste una insistente demanda en cuanto al desarrollo y fortalecimiento de mecanismos que garanticen el buen uso y aplicación de los recursos públicos, sumada a la percepción de que el incremento de los impuestos, contribuciones y precio de los bienes y servicios ofrecidos por el Estado no se han traducido en una mejor calidad del gasto, ni en una más efectiva atención de las necesidades sociales.

Sobre este tema, diversas instituciones de los sectores público y privado proporcionan información e indicadores sobre el desempeño de las finanzas gubernamentales, con enfoques específicos como: el nivel de transparencia en la gestión, la calidad de los programas y políticas públicas, el cumplimiento de metas, o los resultados obtenidos, entre otros. En concordancia con estos esfuerzos, otro de los insumos para evaluar la eficiencia, eficacia, economía y transparencia del gasto gubernamental lo constituye el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, que tiene un enfoque integral y anualmente es rendido por la Auditoría Superior de la Federación (ASF).

Nuestra institución, como se sabe, es el órgano técnico de la Cámara de Diputados que, de manera autónoma, neutral y al margen de intereses coyunturales, revisa el origen y aplicación de los recursos públicos federales en los tres Poderes de la Unión, los órganos constitucionalmente autónomos, los recursos federales transferidos a estados y municipios, e incluso audita a los particulares cuando reciben recursos públicos de la Federación. A través de su labor, la ASF respalda el derecho de los ciudadanos de vigilar el uso adecuado del patrimonio común, fortaleciendo los principios de transparencia y rendición de cuentas a la sociedad.

La labor que realiza la Institución se lleva a cabo a partir de la recepción de la Cuenta Pública que, cada año, entrega la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a la Cámara de Diputados, y que presenta la contabilidad, las finanzas y el ejercicio del gasto de los programas públicos, de conformidad con las partidas autorizadas en el Presupuesto de Egresos de la Federación y las disposiciones contenidas en la correspondiente Ley de Ingresos de la Federación.

A efecto de revisar la Cuenta Pública, la ASF define, con base en criterios de importancia relativa, pertinencia y factibilidad, un escrupuloso programa anual de auditorías como resultado de un análisis macroeconómico, programático, presupuestal y financiero que permite reconocer los sectores, ramos, funciones, subfunciones y programas estratégicos y prioritarios que conformarán el universo de la muestra auditable.

Es de resaltar que esta metodología ha sido presentada a los diputados integrantes de la Comisión de Vigilancia de la ASF de diferentes legislaturas, quienes han constatado su eficacia y validez. Además, forma parte del Sistema de Gestión de Calidad ISO 9001:2008 de la ASF, por lo que el proceso es revisado semestralmente por auditores independientes de la empresa certificadora, y además cumple con los principios y criterios emitidos por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI).

[Escribir texto]

Bajo esta perspectiva, la ASF procede a verificar el correcto registro de las operaciones, el apego al marco legal y normativo de las acciones de gobierno, el cumplimiento de las metas establecidas, el desempeño de los entes auditados y, en general, la eficiencia, eficacia y economía en el uso de los recursos públicos.

Una vez integrado el Informe, la ASF puede emprender tres tipos de acciones ante los hallazgos y observaciones no solventados por los entes auditados, dependiendo de la naturaleza de la irregularidad detectada:

1. La promoción de sanciones administrativas ante los órganos internos de control correspondientes;
2. El fincamiento directo de responsabilidades resarcitorias, que implican la devolución o reintegro al erario público federal de los recursos empleados incorrectamente, y
3. En su caso, la presentación de denuncias penales ante el Ministerio Público.

Cabe resaltar que las auditorías que realiza la Institución abarcan un amplio espectro e incluyen auditorías con enfoque financiero, de cumplimiento, de desempeño o especiales.

En todos los casos, los objetivos y alcances que se dan a cada ente auditado, buscan alcanzar el mayor impacto, en términos de los montos presupuestales asignados y a su importancia estratégica, y es cuidadosamente definido en la etapa de planeación. Se busca, con ello, obtener una adecuada cobertura de revisión de la gestión pública, que permita a la Cámara de Diputados y a la sociedad en general, contar con un diagnóstico objetivo e imparcial, para tomar mejores decisiones respecto de las asignaciones presupuestales y respecto del adecuado empleo de los recursos públicos.

Con base en la neutralidad de su actuación y en su rigor metodológico, la ASF está logrando consolidarse, en pocos años, como una institución confiable, imparcial, técnicamente solvente y con una percepción favorable ante los medios de comunicación y aun ante los propios entes auditados, como lo muestran las encuestas al respecto practicadas por la Universidad Nacional Autónoma de México en 2007 y 2009.

Aunado a lo anterior, la acción fiscalizadora se ha traducido también en efectivas y comprobables recuperaciones de montos aplicados inadecuadamente que, han sido reintegradas al erario público. En ese contexto, sólo durante el proceso de fiscalización de la Cuenta Pública 2008 se lograron recuperaciones por 4,990 millones de pesos, y se está en proceso de solventar o precisar la situación definitiva de otros 11,790 millones de pesos.

Al cumplir su misión de revisar que la Cuenta Pública se haya ajustado a los lineamientos señalados por el presupuesto, y al constatar el cumplimiento de los objetivos y las metas contenidos en los programas de gobierno, la ASF realiza, al mismo tiempo, un análisis de las finanzas públicas del Estado mexicano.

Este análisis, por sí mismo, es un elemento de gran utilidad que pone de manifiesto el comportamiento de indicadores tan importantes para el desarrollo nacional como el entorno macroeconómico y sus distintas variables, el crecimiento económico, el empleo, la inflación, las tasas de interés, el tipo de cambio, las balanzas comerciales y la cuenta corriente de la balanza de pagos, entre otros.

De igual modo, como consecuencia natural de la fiscalización superior, la Institución ha identificado áreas prioritarias de opacidad y riesgo en el Estado Federal Mexicano, sobre las que ha señalado la urgencia de instrumentar acciones para avanzar en los procesos de transparencia y rendición de cuentas, que contribuyan al desarrollo institucional del país y al buen gobierno.

[Escribir texto]

Adicionalmente, la ASF presenta anualmente a la Cámara de Diputados, como parte del Informe del Resultado, una serie de recomendaciones derivadas de su extenso análisis, con objeto de modificar disposiciones legales y ejercer otras atribuciones del Poder Legislativo que, en opinión de la Institución, coadyuvarían a la mejora de la gestión financiera y del desempeño de las entidades fiscalizadas.

A pesar de su diseño institucional, relativamente reciente, y habiendo desarrollado funciones y resultados preponderantes en el conjunto gubernamental del país, una parte de la demanda social y algunos medios de comunicación han generado expectativas equivocadas respecto de la actuación de la ASF. Sin tomar en cuenta su marco Constitucional y legal de atribuciones, la han confundido con una “agencia anti-corrupción” cuyos resultados deberían limitarse a la imposición de castigos con los consecuentes efectos mediáticos y provisionales de ello.

Inciden para esta interpretación errónea, entre otros factores, la complejidad técnica de la labor realizada por la ASF que no es sencilla de entender para los no especialistas en la materia, la creciente acumulación de frustración ciudadana frente a la ausencia o deterioro en la calidad de los bienes y servicios suministrados por el Estado, los elevados índices de desconfianza en las autoridades, así como la falta de solución a problemas cotidianos de un porcentaje significativo del conjunto social.

Es necesario tener presente que la corrupción es un fenómeno sumamente complejo, que requiere ser atendido por instancias especializadas con atribuciones y personal específico para esos fines, mientras que la fiscalización superior tiene como objetivo principal auditar el uso de los recursos públicos, no erigirse en una autoridad para-judicial que persiga de oficio el delito administrativo.

De igual modo, al día de hoy, no es posible que la Institución intervenga “en tiempo real” en la evaluación de las políticas y programas de gobierno a cargo del Poder Ejecutivo, toda vez que, además de estar sujeta a los principios de anualidad y posterioridad, en el diseño constitucional se previó que los tres Poderes de la Unión no se superpongan o se extralimiten en sus atribuciones, sino que su actuación esté limitada mutuamente a través de mecanismos de control y supervisión.

Un aspecto que, recurrentemente, ha sido cuestionado respecto a la actividad de la ASF es el desfase existente entre el ejercicio del gasto y los resultados de su fiscalización. Ante esto, cabe aclarar que, debido a los tiempos previstos en Ley para la recopilación de la información y entrega de la Cuenta Pública por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a la Cámara de Diputados, y a los principios de anualidad y posterioridad que debe observar la ASF, hay límites en cuanto a la rapidez con la que se puede proceder.

En consecuencia, la ASF ha solicitado a las autoridades hacendarias una modificación en el marco legal con el fin de que presenten con mayor oportunidad la Cuenta Pública, para poder llevar a cabo su revisión de manera más expedita. La reducción de los plazos en este proceso es fundamental para que la información derivada del ejercicio fiscalizador contribuya de manera decisiva a una asignación del gasto público objetiva, verificable, transparente y alejada de elementos discrecionales.

Como complemento a esta solicitud, se buscará que los resultados de las auditorías practicadas por la ASF sean hechos del conocimiento público conforme vayan surgiendo, en vez de emitir la totalidad de los mismos en un Informe anual. Esto permitirá que los plazos procesales para la atención a las observaciones y hallazgos corran a partir de la emisión de los informes correspondientes, en vez de tener que esperar hasta la integración del informe total.

[Escribir texto]

Por otra parte, se ha criticado también la complejidad y el gran volumen de información contenidos en el Informe anual que presenta 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 pueda ser consultada y utilizada con facilidad. Por ello, deseamos introducir modificaciones respecto al formato de la información presentada, con el fin de que sea más clara, concisa y de manejo más sencillo por parte de sus usuarios, sean estos los legisladores o la propia ciudadanía.

En cuanto a la práctica fiscalizadora, se introducirán nuevas metodologías, como las auditorías forenses o las practicadas a sistemas informáticos, y se procurará incorporar al ejercicio auditor normas reconocidas internacionalmente. Los contactos que la institución ha logrado establecer con sus similares en el mundo entero, nos permitirán allegarnos de los conocimientos y metodologías de punta necesarios a efecto de que el ejercicio fiscalizador de México esté a la par de las mejores prácticas internacionales.

Un importante proyecto de mediano plazo es la integración de un Sistema Nacional de Fiscalización, a través de la coordinación con instancias como la Secretaría de la Función Pública, las Contralorías Estatales, los Órganos Internos de Control de los entes auditables y las Entidades Fiscalizadoras Superiores Estatales. Este Sistema tendrá un amplio alcance y abarcará los órdenes federal, estatal y municipal a través de una coordinación efectiva entre todas las instancias de vigilancia y supervisión que operen en la administración pública.

De concretarse este proyecto, la supervisión del uso de los recursos públicos tendrá un alcance amplio, permitirá una interacción institucional de todos los actores involucrados en este proceso y presentará un frente unido para mejorar sustancialmente la calidad de la gestión gubernamental y, en su caso, sancionar efectivamente las prácticas ineficientes o corruptas de determinados servidores públicos.

Por otro lado, la preocupación de la sociedad respecto al buen uso de los recursos públicos es un fenómeno mundial; en diversas instancias internacionales se han llevado a cabo discusiones para analizar la posibilidad de facilitar el acceso a la sociedad a las tareas de control y fiscalización.

Se han propuesto mecanismos como las oficinas de atención al ciudadano, encargadas básicamente de responder las denuncias e implementar los mecanismos para su incorporación en los procesos de fiscalización; o bien, la creación de auditorías sociales, comités de vigilancia ciudadana y veedurías a la gestión pública, que son apoyadas a través de actividades de capacitación y formación de ciudadanos y organizaciones civiles.

La idea es trascender lo que ha dado en llamarse "democracia delegativa", aquella en que los ciudadanos están llamados a legitimar con sus votos la elección de sus representantes y mandatarios, pero sin exigirles una rendición de cuentas.

En este contexto, resulta relevante identificar la información que puede ser de utilidad para la ciudadanía a la hora de calificar en las urnas el uso que sus gobiernos han hecho de la hacienda pública, o para generar espacios de análisis y observación desde una perspectiva ciudadana como complemento a los contrapesos institucionales previstos en la Constitución.

En particular, la fiscalización superior puede proporcionar valiosos elementos como la disminución de la discrecionalidad, la eliminación de áreas de opacidad, el uso de criterios racionales para el gasto, 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. Estos son, entre otros, los resultados de fomentar un manejo responsable y transparente de los recursos públicos.

[Escribir texto]

Otra aportación de la fiscalización superior es la definición de indicadores de gestión presupuestal, que permiten identificar áreas de oportunidad en el uso de los recursos públicos y ofrecer parámetros objetivos para medir el desempeño gubernamental. El resultado es un gasto de mayor calidad al facilitar la evaluación, el control y la rendición de cuentas a la ciudadanía, al interior del gobierno y al propio Poder Legislativo, haciendo que el presupuesto pase de una lógica centrada en insumos hacia un enfoque orientado en resultados.

Las principales características de una entidad fiscalizadora superior que funciona adecuadamente son la autonomía y la independencia. La autonomía debe verse acompañada de un compromiso de imparcialidad, con el fin de que la institución ejerza esas facultades sin ningún tipo de interés u obedeciendo a una consigna. 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. La función que realiza la ASF debe orientarse a generar, por encima de diferencias, partidismos y circunstancias coyunturales, información objetiva y confiable que demanda la sociedad sobre el quehacer público. La neutralidad en su actuación debe ser su principal activo.

La ASF está en la mejor disposición de encontrar mecanismos en donde pueda incorporarse la participación ciudadana, en equilibrio con los mencionados preceptos de autonomía e independencia, que no deben comprometerse bajo ninguna circunstancia.

Iniciativas como el "Observatorio Ciudadano Gastar Mejor" responden a esta necesidad social de mayor transparencia en el manejo de los recursos, mayor profesionalismo en la administración pública y mayor intervención de la sociedad en las tareas de gobierno. En este sentido, la actuación de la Auditoría Superior de la Federación puede ser un instrumento de gran efectividad para el cumplimiento de esos objetivos.

La fiscalización superior permite un uso racional y eficiente de los recursos públicos provenientes de los contribuyentes, fomenta las mejores prácticas en materia de gobierno, permite determinar áreas de oportunidad para mejorar el desempeño público y genera una actitud de servicio en que la satisfacción del ciudadano, como receptor de los bienes y servicios del gobierno, es el objetivo principal de la acción gubernamental.

La confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas es un fundamento básico para la vida democrática de un país. Es a través de una efectiva fiscalización superior que el pueblo puede exigir una rendición de cuentas por parte de quienes tienen a su cargo las tareas administrativas y de diseño de planes y programas de gobierno.

Señoras y señores, por su atención, muchas gracias.