

SEGUNDO FORO INTERNACIONAL DE CONTROL DE OBRA PÚBLICA

IMPORTANCIA DE LA TRANSPARENCIA EN LA FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS

Expreso un cordial saludo a todos los asistentes; parece que hoy nos acompañan empresarios, servidores públicos, académicos, investigadores, estudiantes y profesionales de México y del exterior de la industria de la construcción. Agradezco la cordial invitación del C. P. Rafael Morgan, Subsecretario de la Función Pública del gobierno federal, y permítanme manifestar el honor que para mí representa compartir la mesa con tan distinguidos profesionales.

Hace dos años tuve la distinción de participar como integrante de la Auditoría Superior de la Federación y ahora tengo el honor de hacerlo como su titular. Asisto motivado por el conocimiento que tengo del alto nivel de las reflexiones y propuestas que se manifiestan en este destacado foro internacional.

Consideración histórica

Desde los pasos iniciales de México como nación independiente --dentro de unos días conmemoraremos el bicentenario-- se tuvo la idea nítida de que se tenía que construir al nuevo país. Tenemos entonces que una asignatura básica de nuestro desenvolvimiento ha sido la obra de infraestructura y ésta en gran parte es correlativa a la capacidad del gasto público y la visión de los sucesivos gobiernos.

En paralelo y contenida en preceptos de la primera Constitución que rigió la vida de los mexicanos, estuvo la función de examen y glosa de la contabilidad de los ramos de Hacienda y Crédito Público del presupuesto federal. Al lado de la actividad sustantiva de construir estaba la tarea de revisar la aplicación de los recursos económicos que se gastaban.

Con adecuaciones menores en su organización y atribuciones, la fiscalización de los dineros públicos estuvo durante más de 175 años a cargo de la Contaduría Mayor de Hacienda, hasta las trascendentes reformas constitucionales de los artículos 73, 74, 78 y 79 de julio de 1999 y la Ley de Fiscalización Superior de la Federación de diciembre de 2000.

La transformación legal en la materia da lugar a la creación de la Auditoría Superior de la Federación, como órgano técnico de la Cámara de Diputados, siendo ésta la que coordina, evalúa y define sus atribuciones.

Considero oportuno hacer un repaso somero de lo que implicaron las reformas a la Constitución: autonomía técnica y de gestión para la Auditoría Superior; la posibilidad de ejecutar auditorías de desempeño; facultad para imponer sanciones económicas resarcitorias a los entes auditados; fiscalizar los ingresos y egresos de los Poderes de la Unión y los entes públicos federales; así como los recursos federales transferidos a entidades federativas y municipios.

También, como un cambio de gran importancia, se estableció que a partir de la entrega del informe del resultado de la auditoría éste se haga público y quede a disposición de todos los interesados.

En materia de obra pública, la Ley de Fiscalización Superior estableció la comprobación de que las inversiones físicas y gastos autorizados a los Poderes de la Unión y entes públicos federales se hayan aplicado con apego a la legalidad y de manera eficiente para logro de los objetivos, metas y programas aprobados.

En el esquema reglamentario de la Auditoría Superior, corresponde la revisión de las inversiones físicas, bienes adquiridos y servicios contratados a la Auditoría Especial en Cumplimiento Financiero.

Con relación a la apertura de la información a la sociedad

El cambio sustantivo en la función fiscalizadora descrito se compaginó con el cauce legal que siguió la demanda social por la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información. La legislación correspondiente y la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, garantizan que los ciudadanos conozcan el desempeño y el destino de los recursos del erario.

Esta virtuosa confluencia establece un parte aguas en la relación de la acción de gobierno con la sociedad. La información pública contenida en presupuestos y programas de ejecución gubernamentales dejó de ser materia exclusiva de legisladores, servidores públicos y auditores.

Ahora, con base en las especificaciones y modalidades establecidas por la ley, de manera integral o parcial, la administración de los recursos públicos está a disposición del escrutinio de las personas.

Considero que la transparencia es un sustento fundamental del sistema democrático de gobierno. Esta posibilidad real de penetrar en el conocimiento de la planeación y diseño de programas de trabajo y en los protocolos de asignación y uso de recursos públicos, lleva luz a esa caja de cristal que debe ser la gestión de gobierno.

Otro soporte formidable es la rendición de cuentas que permite valorar la oportunidad, acierto y pulcritud con que se manejan los dineros del conjunto de los ciudadanos. Este esquema no sólo sirve para detectar y corregir usos indebidos, fuera de norma o francamente ilegales, sino que posibilita generar certidumbres entre los involucrados y la comunidad.

En los dos ámbitos, transparencia y rendición de cuentas, tiene participación y juego la labor de la fiscalización superior. Por lo que respecta al primero, pone a disposición de la sociedad la información relativa al uso y destino de los recursos públicos en los planes y programas de gobierno. En el campo del segundo, constata su aplicación y buen uso, en correspondencia con lo establecido por el presupuesto federal.

¿Cómo es el proceso de auditoría de la obra pública?

Lo correlativo entre presupuesto federal y ejercicio de los recursos públicos es la materia primigenia de las entidades de fiscalización superior. El presupuesto es el gran listado con la asignación de montos económicos establecidos por autoridades y legisladores para traducir en hechos el programa de gobierno.

La revisión de la cuenta pública y del informe de avance de la gestión financiera está compuesta por las acciones de planeación, desarrollo e integración de los informes institucionales y el seguimiento de las observaciones-acciones, y, en su caso, establecimiento de responsabilidades.

La planeación genérica define los programas y conceptos estratégicos y prioritarios; así como guía la elaboración de los indicadores de revisión. Tiene su segundo piso en la planeación específica, que se compone de la selección de los sujetos y objetos por fiscalizar; la verificación técnica de las propuestas de revisión; la integración, validación y aprobación del programa de auditorías, y las modificaciones al programa de auditorías.

Considero conveniente mencionar las observaciones generales recurrentes que encontramos en nuestras revisiones: deficiencias en la programación de proyectos, debido a la falta de programas institucionales de corto, mediano y largo plazos; modificaciones sustanciales de los proyectos ejecutivos o elaboración incompleta; falta de estudios de costo-beneficio de los proyectos y de análisis de su factibilidad técnica y económica, e incumplimiento de programas sectoriales.

En materia de contratación, son observaciones que se repiten: incumplimiento de los requisitos de las bases de la licitación y de los requerimientos solicitados; dictámenes de adjudicación que incumplen los requisitos establecidos en la normatividad aplicable, y entrega extemporánea de la fianza de cumplimiento del contrato.

Con respecto a la ejecución: incumplimiento de las condiciones establecidas, como medidas de mitigación por impacto ambiental; nula aplicación de penas convencionales por incumplimiento a programas; trabajos de mala calidad y fuera de especificación; pagos indebidos de elementos estructurales que no cumplieron con las especificaciones generales; pago en exceso por diferencia y duplicidad de volúmenes; obra pagada no ejecutada; incorrecta integración de precios unitarios extraordinarios; finiquitos extemporáneos; recursos transferidos a los estados no devengados ni enterados a la Tesorería de la Federación, e incorrecta aplicación del costo por financiamiento.

En el campo de la supervisión, observaciones recurrentes, son: los términos de referencia carecen de descripción precisa y detallada de los servicios que se prestarán y del producto o documentos esperados; incumplimientos de los alcances establecidos en los conceptos convenidos; deficiencias en el registro de las bitácoras, y omisión de la actualización de planos definitivos.

Asimismo, la ASF ha señalado una irregularidad recurrente en lo que se refiere a falta de observancia de disposiciones normativas que están vinculadas con la transparencia en el desarrollo de obra pública, en lo que se refiere a los fondos que se transfieren a los estados y a los municipios. En algunos de ellos, sobre todo los que son operados por los municipios, se desconoce el destino de los recursos desde una perspectiva nacional y estatal.

En particular, cabe señalar la inobservancia a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) en donde se establece la obligación, por parte de las entidades federativa y municipios, de enviar al Ejecutivo Federal un informe sobre la utilización y los resultados obtenidos en el ejercicio de los recursos federales que les sean transferidos.

En particular, en el caso del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM), en las revisiones practicadas a 99 municipios para la Cuenta Pública 2008, la Auditoría Superior de la Federación constató que 16.7 por ciento de éstos no envió el informe estipulado en la Ley Federal de Presupuesto a la Secretaría de Hacienda. Por su parte, el 74 por ciento de la información enviada no coincidía con los registros contables y presupuestarios del FISM.

En lo que respecta al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF), se detectó que el 15 por ciento de los municipios no entregaron el informe correspondiente.

Adicionalmente, la Ley de Coordinación Fiscal establece que las autoridades deberán informar a la población sobre las obras por realizar, su costo, ubicación, metas y beneficiarios y, al término del ejercicio, los resultados alcanzados. Desafortunadamente, esta disposición a todas luces a favor de la transparencia no fue observada por el 55.2 por ciento de los municipios auditados en el caso del FISM y 70 por ciento en el del FORTAMUN-DF.

Con relación a la transparencia en el modelo actual de rendición de cuentas

Estimo que en el presente el quehacer gubernamental está expuesto, como debe ser, a un escrutinio integral que en su núcleo tiene a la ciudadanía. Este reciente derecho de cualquier persona para disponer y examinar los planes y programas de las dependencias, así como los resultados de la aplicación de los recursos económicos, tanto los reportes propios institucionales como de los informes emanados de los procesos de auditoría, permite una percepción completa para calificar eficacia, probidad y valía de la actuación de las autoridades.

Esta nueva cultura en la que estamos dando pasos todavía inaugurales, pero seguros y promisorios, es como el adecuado título de este panel un beneficio social tangible. Mi experiencia profesional me indica que ha sido siempre un clamor de la sociedad que los asuntos de gobierno, en particular los concernientes al uso y destino del dinero, se hagan del pleno conocimiento público.

Aprecio que contamos con los instrumentos legales para hacer efectivo el derecho de los ciudadanos a conocer la información que manejan y poseen los encargados de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionalmente autónomos y las entidades federativas.

Tenemos que, en primera instancia, las autoridades tienen el mandato de informar a sus consejos directivos y órganos internos de control, así como exhibir el empleo del presupuesto.

En segundo término, los servidores públicos deben someterse a la fiscalización de las estrategias, acciones y resultados alcanzados y reportados, y, también, de su gestión financiera por parte de la Auditoría Superior, quien da cuenta pública de los resultados.

Y, como tercera instancia, cualquier persona puede solicitar y obtener, en los términos legales tipificados, la información que sea objeto de su interés.

El acceso a la información, cuyo cumplimiento es verificable por la Auditoría Superior, es una columna de sustento de la democracia y complemento imprescindible de los otros pilares que son la transparencia y la rendición de cuentas. Cada uno por separado son en sí mismos valiosos, pero su alcance individual es limitado. Tiene que darse el concurso de los tres para que su proyección alcance el objetivo primordial de estimular mejores prácticas de gobierno para beneficio de la comunidad.

En el caso de obra pública, contamos con elementos fundamentales para privilegiar la transparencia. Por ejemplo, para los efectos de lo establecido en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, su reglamento y lineamientos correspondientes la ASF verifica que las entidades fiscalizadas hayan dado cumplimiento a lo indicado por la ley. En particular, se revisa la clasificación de la información por parte de los licitantes, así como la integración de las propuestas en términos de dicha clasificación (confidencial, pública, reservada).

Asimismo, otras disposiciones de la Ley de Transparencia, como la obligación de los sujetos obligados a publicar las contrataciones que se hayan celebrado; los detalles sobre obras públicas, bienes adquiridos, arrendados, servicios contratados, objetos de los contratos, montos, nombre del proveedor, contratista y plazos de cumplimiento de los contratos; así como los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal que realice la ASF, constituyen instrumentos que posibilitan una gestión pública más eficaz, eficiente y con mayor probidad en el ejercicio presupuestal.

La fiscalización debe buscar la superación permanente

Como parte del catálogo de herramientas mencionadas para un mejor ejercicio de gobierno, la labor de fiscalización también contribuye a ese fin a través de sus recomendaciones a los entes públicos, dirigidas a que tengan condiciones gerenciales de administración en el manejo del presupuesto. Esta es una promoción directa del uso eficiente y transparente de los recursos públicos, el compromiso primordial con los resultados y la claridad para la evaluación, el control y la rendición de cuentas a la comunidad.

En sentido opuesto a cierta percepción que ubica el objetivo de la fiscalización en la detección de desviaciones e irregularidades en la aplicación de fondos del erario, sin descartar esa faceta, considero que la fundamental tarea de la Auditoría Superior reside en sus aportaciones para el saneamiento y mejoría de prácticas gubernamentales.

Entre las contribuciones de la fiscalización menciono la definición de indicadores de gestión presupuestal, el señalamiento de áreas de oportunidad en el uso de los recursos públicos y el ofrecimiento de parámetros objetivos para la realización de las mediciones. Tenemos la convicción y la evidencia que su implementación redundará en ejercicios de mayor calidad y apego a las necesidades de la población.

Como parte de su misión institucional, la Auditoría Superior persigue que los resultados de su trabajo sean una sustantiva guía auxiliar del Poder Legislativo en el diseño y calificación del presupuesto; así como de programas y políticas gubernamentales. La masa informativa y crítica que se procesa con la fiscalización, ofrece datos objetivos y privilegiados del comportamiento de la administración pública y de los resultados obtenidos en cada renglón del ejercicio público.

En síntesis, la entidad fiscalizadora superior trasciende sus objetivos centrales, puesto que la información que brinda puede gravitar en las decisiones políticas de elaboración y presentación del proyecto de presupuesto por parte del Poder Ejecutivo, y en la discusión y aprobación del presupuesto que realizan los legisladores.

La tarea fiscalizadora es un movimiento ininterrumpido. Toda deficiencia gubernamental en el manejo del presupuesto y la aplicación de los recursos económicos es una contundente e inobjetable llamada de atención. Por ello, la indispensable superación técnica, profesional y ética de sus integrantes, y una actitud dinámica para contribuir a la eficiencia del aparato gubernamental.

Nuestro objetivo fundamental es básico, como un simple paso que se da en la ruta de ascensión de la cima más alta: que cada peso asignado en el presupuesto federal sea empleado con acierto y oportunidad en el programa de gobierno para el que fue destinado, y que se cumplan los beneficios sociales proyectados. Nada más, pero nada menos.

Estamos empeñados en profundizar nuestros procesos, explorar alternativas, conocer ejemplos de éxito de otras latitudes y promover un ejercicio más totalizador de la función fiscalizadora. Hacemos nuestro trabajo de frente a las carencias sociales que padecen los ciudadanos de toda la geografía nacional, por lo que buscamos con ahinco que la Auditoría Superior sea un instrumento de mayor utilidad para el gobierno y, consecuentemente, para los ciudadanos.

Con una perspectiva alentadora, hemos insistido en la necesidad de modificar los plazos de la entrega de la Cuenta Pública y que nuestras revisiones inicien el primer día hábil de enero del año posterior al cierre del ejercicio. De llevarse a cabo estas aspiraciones, estaríamos en condiciones de presentar nuestro informe de auditoría hacia septiembre del siguiente año con relación al periodo objeto de revisión.

Para acercarnos lo más posible al contexto vigente, pretendemos que los resultados de nuestras auditorías se hagan del conocimiento público conforme van surgiendo y no hasta su agrupación en el informe anual. Lo tenemos

claro, estamos en una época de movimiento acelerado y debemos acompañar nuestro trote para ser más oportunos.

Finalmente con relación a la cultura de la transparencia

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico ha calificado a la transparencia como un bien público y referido que tiene una considerable incidencia en aspectos del desarrollo de los países. Con estos sólidos argumentos ha proclamado que ésta se haga consustancial a la gestión de los gobiernos, la conducta de los gobernantes y los servidores públicos. Es su pretensión que forme parte de la cultura social.

Con base a esa postura y por lo que he compartido con ustedes, me congratula que ya hablemos en México, como en este Foro, de una cultura de la transparencia. Creo que mucho mejor se desarrollará nuestro país cuando todas las entidades de gobierno y sus autoridades asuman su práctica como uno más de los valores de la normalidad democrática.

Quiero enfatizar que la Auditoría Superior no sólo impulsa la transparencia y la rendición de cuentas, además del acceso a la información, sino que a su vez, como en congruencia no podría ser de otra manera, es objeto de evaluación en su actuación por la Cámara de Diputados. Ésta labor la lleva a cabo la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación.

Quise hacer esta referencia al final de mi exposición para subrayar que estamos en el camino de la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas. Esto es que todas, absolutamente todas, las entidades gubernamentales informen de su actuación y la forma que aplican los recursos presupuestales; que rindan cuenta de sus resultados, y que se allanen al derecho de acceso a la información como sujetos obligados por la ley.

Expreso mi gratitud sincera por el favor de su atención. Dejo constancia de lo enriquecedoras que han sido para mí las intervenciones de mis distinguidos acompañantes, y agradezco a los organizadores de este Segundo Foro haberme invitado. Muchas gracias a todos.