Asociación Nacional de Facultades y escuelas de Contaduría y Administración, ANFECA

XLV Asamblea Anual

"EL PAPEL DE LA FISCALIZACIÓN EN MÉXICO"

C.P.C. César Marttelo Díaz

Junio de 2004

“LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR Y EL BUEN GOBIERNO”

Distinguidos asistentes a este evento:

Permítanme hacerles extensivo el saludo que el C.P.C. Arturo Gonzalez de Aragón envió por mi conducto a los miembros de la Asociación Nacional de Facultades y Escuelas de Contaduría y Administración (ANFECA) así como el reconocimiento por su fructífera labor en la incremento de la calidad de los programas académicos de las instituciones afiliadas

Asimismo, agradezco al C.P.C. Arturo Díaz Alonso,Director General de la ANFECA y Director de la Facultad de Contaduría y Administración de la UNAM y en general a los miembros de la mesa directiva de tan prestigiada asociación, por la invitación, para compartir con ustedes algunas reflexiones sobre “El Papel de la Fiscalización en México”, cuyo tema considero de particular trascendencia en la reforma del Estado.

En la Administración Pública Mexicana, ha sido el Poder Ejecutivo el que ha diseñado y estructurado los espacios institucionales del control interno, como un elemento fundamental en la rendición de cuentas.

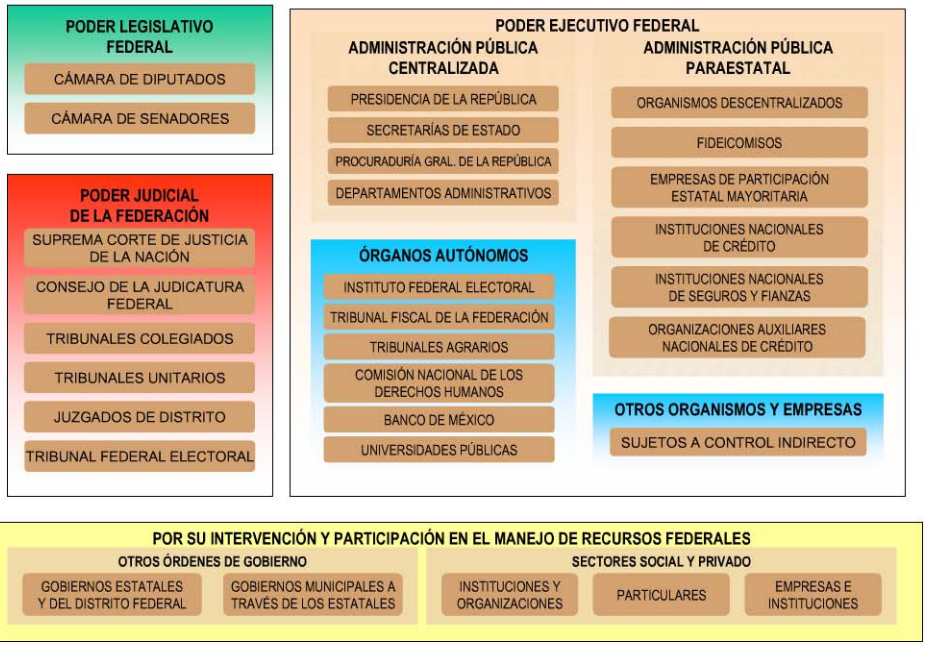
Para dar contenido a la división de poderes, el esquema previsto reservó al Poder Legislativo la facultad de la revisión del ingreso y del gasto público, y la sanción final a la recaudación y aplicación de los recursos. Esta función de control externo se realiza por el Poder Legislativo a través de la Auditoría Superior de la Federación.

Las actividades de fiscalización superior están firmemente vinculadas a la historia de nuestro país. Desde nuestra primera Constitución, en 1824, se crea la Contaduría Mayor de Hacienda, por lo que en este año cumplirá 180 años de existencia, siendo así una de las instituciones más antiguas del México independiente.

Durante su larga existencia, esta Institución ha sido Tribunal de Cuentas, Contaduría Mayor de Hacienda, y a partir del año 2001, Auditoría Superior de la Federación, con las modificaciones jurídicas que en cada circunstancia fueron aprobadas por el Poder Legislativo

De igual forma en la propia Ley de Fiscalización Superior de la Federación se establece con claridad el universo sujeto a fiscalización, el cual está constituido de la siguiente manera:

UNIVERSO DEL SUJETO DE LA FISCALIZACIÓN



El pasado 31 de marzo de 2004, se presentó a la H. Cámara de Diputados el Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2002, el cual estuvo compuesto por 10 tomos y 20 volúmenes.

Las auditorías realizadas, cuyos resultados se incorporaron a ese informe tuvieron como cobertura, revisiones en 127 entes fiscalizados, que comprendieron a:

www.asf.gob.mx

COBERTURA DE LA REVISIÓN

DEPENDENCIAS DEL PODER LEGISLATIVO	2
DEPENDENCIAS DEL PODER JUDICIAL	1
DEPENDENCIAS DEL PODER EJECUTIVO	16
ENTIDADES PARAESTATALES COORDINADAS	53
ENTIDADES PARAESTATALES NO COORDINADAS	2
ÓRGANOS DESCONCENTRADOS	16
ÓRGANOS AUTÓNOMOS	2
ENTIDADES FEDERATIVAS (Incluye 231 municipios)	32
UNIVERSIDADES PÚBLICAS	3
TOTAL	127

www.asf.gob.mx

Como resultado de las auditorías efectuadas, se determinaron 2,584 observaciones, las cuales fueron hechas del conocimiento de los entes sujetos a fiscalización en diferentes reuniones de preconfronta y confronta, que para tal efecto, se llevaron a cabo. Estas observaciones no fueron solventadas en dichas reuniones, por lo que formaron parte del Informe del Resultado sobre la revisión de la Cuenta Pública 2002.

Del total de las 2,584 observaciones reportadas, se derivaron 3,410 acciones promovidas, correspondiendo 2,505 a acciones preventivas (recomendaciones) y 905 a acciones de carácter correctivo, integradas estas últimas como sigue:

OBSERVACIONES EMITIDAS Y ACCIONES PROMOVIDAS

OBSERVACIONES EMITIDAS	**2,584**

GENERARON

ACCIONES PROMOVIDAS	**3,410**

ACCIONES CORRECTIVAS	**905**
Solicitudes de intervención de los OIC	437
Solicitudes de aclaración	336
Pliegos de observaciones	80
Solicitudes de intervención de la instancia recaudadora	20
Promoción del fincamiento de responsabilidades administrativas sancionatorias	32

RECOMENDACIONES (ACCIONES PREVENTIVAS)	**2,505**

www.asf.gob.mx

El nuevo marco jurídico que norma la actuación de la ASF, contiene importantes líneas estratégicas, cuya trascendencia es necesario destacar:

- **Establece el carácter público de los informes, una vez que son entregados a la Cámara de Diputados.**
- **Ordena que las revisiones se lleven a cabo con mayor oportunidad, reduciendo los plazos para la entrega de los informes.**
- **Faculta al órgano fiscalizador para solicitar, en cualquier momento, informes a los distintos Poderes y entes auditados.**
- **Admite la revisión anticipada de la cuenta pública, a través de un Informe de Avance de la Gestión Financiera, que el Poder Ejecutivo presenta por el primer semestre del año en que se ejerce el presupuesto respectivo.**
- **Amplía las facultades para llevar a cabo auditorías al desempeño que permitan determinar si la gestión gubernamental está cumpliendo con los objetivos previstos.**
- **Otorga facultades para efectuar revisiones a los Poderes de la Unión, a los órganos federales autónomos, y en general, a todas las instituciones que ejerzan recursos federales, incluyendo los estados, los municipios y los particulares.**
- **Concede nuevas atribuciones en materia de sanciones económicas resarcitorias y fincamiento de responsabilidades cuando se determinen daños patrimoniales a la Hacienda Pública.**
- **Finalmente, otorga a la Auditoría Superior de la Federación, autonomía técnica y de gestión, para decidir sobre su organización interna, funcionamiento, resoluciones y manejo de recursos.**

Establece el carácter público de los informes	Ordena que las revisiones se lleven a cabo con mayor oportunidad	Faculta a la ASF para solicitar informes a los distintos Poderes y entes auditados.
Admite la revisión anticipada de la Cuenta Pública a través de un Informe de Avance de la Gestión Financiera	Amplía las facultades para llevar a cabo auditorías al desempeño	Otorga facultades para efectuar revisiones a los Poderes de la Unión
Concede atribuciones en Materia de sanciones Económicas, Resarcitorias y Fincamiento de Responsabilidades	Otorga a la Auditoría Superior de la Federación, Autonomía Técnica y de Gestión	

El propósito de estos cambios es el de garantizar a la ciudadanía la neutralidad en la operación del órgano técnico de fiscalización, con el fin de evitar presiones políticas de interés partidista.

Desde hace varios años, diversas organizaciones han venido realizando evaluaciones en materia de competitividad, recaudación tributaria, regulaciones gubernamentales, rigidez de la normatividad laboral, obstáculos a la resolución jurídica, rezago educativo y percepción de la corrupción, por mencionar sólo algunas.

A continuación me permito referir algunos datos obtenidos a partir de esos estudios:

En materia de competitividad, México logró un avance en su nivel competitivo al pasar del sitio 53 al 47 entre 102 países, según el reporte global de competitividad 2003 – 2004 del Foro Económico Mundial.

Institución: Foro Económico Mundial.
Reporte global de competitividad 2003 – 2004
De 102 países, México ocupa el lugar:

47	**En nivel competitivo**
101	**En tipo de cambio real**
90	**En eficiencia recaudatoria**
89	**En costos empresariales por crimen y violencia**
75	**En prácticas para despedir y contratar personal**

En cuanto a recaudación tributaria, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), señala que México necesita mejorar sus prácticas y políticas en esta materia, toda vez que es el país con el peor índice entre las 30 naciones integrantes de dicha Organización.

Un estudio del Banco Mundial, denominado "Haciendo Negocios", establece que México ocupa el lugar 129 entre 133 países por su nivel de regulación del mercado laboral, lo que limita las oportunidades de empleo en el sector formal e implica un incentivo para el sector informal de la economía.

Institución: Banco Mundial.
Estudio: Haciendo Negocios
De 133 países, México ocupa el lugar:

129	Por su nivel de de regulación del mercado laboral. Lo que limita las oportunidades de empleo en el sector formal e implica un incentivo para el sector informal de la economía

En otro estudio realizado por el Buró Nacional de Investigación Económica, se determinó que, de 10 países con mayor desarrollo económico, México ocupó el noveno lugar con 15 trámites en promedio para abrir un negocio, y el último lugar, respecto del número de días que se requieren, esto es, 112 días. En EEUU se requieren 7 días y en Canadá sólo dos días.

Institución: Buró Nacional de Investigación Económica.
De 10 países, México ocupa el lugar:

9	**Con 15 trámites en promedio para abrir un negocio**
10	**(último lugar)** **Respecto del número de días que se requieren para abrir un negocio, esto es, 112 días.**

En materia de seguridad jurídica, un estudio del Banco Mundial realizado entre 110 naciones, señala que México es el país en el que se requieren más trámites para solucionar un conflicto legal. Para lograr el cumplimiento de contratos en situación de litigio, se necesitan desahogar 47 procedimientos, invertir 325 días y gastar el 10% del ingreso medio por persona.

Institución: Banco Mundial.
Estudio: Seguridad Jurídica
De 110 países, México ocupa el lugar:

110	**(último lugar)** **Por el número de trámites que se requieren para solucionar un conflicto legal.**

Este panorama, se vincula con otras estadísticas que revelan una sociedad con enormes rezagos educativos. En el año 2002, según el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), 34.6 millones de mexicanos mayores de 15 años, se encontraban sumidos en esta lamentable situación, por no haber concluido la educación básica.

Motivo de especial preocupación, es el resultado que México ha obtenido en la evaluación que lleva a cabo Transparencia Internacional, a través del Índice de Percepción de Corrupción. Las calificaciones obtenidas, en una escala de 0 a 10, van de 3.7 en el año 2001, al 3.6 en los últimos dos años, pasando del lugar 51 al 64 en el año 2003.

Institución: Transparencia Internacional
Estudio: Índice de Percepción de Corrupción

Año	Índice
2001	3.7
2002	3.6
2003	3.6

Pasando del lugar 51 al 64 en el año 2003.
Nota: 0 representa niveles muy altos de corrupción y 10 nivel sin corrupción

En adición a todo lo anterior, quisiera comentar con ustedes algunos resultados que la Auditoría Superior de la Federación ha obtenido en las auditorías del desempeño que recientemente ha realizado a diversos programas públicos.

Formando parte de la Reforma Presupuestal implantada por el Ejecutivo Federal, se encuentra el Sistema de Evaluación al Desempeño (SED), en cuya evaluación se observó que el avance logrado en su instrumentación ha sido parcial y su funcionamiento ha operado de manera independiente y desarticulada.

El Sistema tampoco ha contribuido a fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas, pues al no desarrollarse como un esquema homogéneo de evaluación al desempeño, el control presupuestal no ha podido complementarse con una evaluación integral que mida los resultados del ejercicio del gasto público y su impacto en beneficio de la sociedad.

EVALUACIÓN AL PROGRAMA NACIONAL DE TRANSPARENCIA Y COMBATE A LA CORRUPCIÓN.

Otra de las evaluaciones realizadas por la ASF, fue la practicada al Programa Nacional de Transparencia y Combate a la Corrupción, aprobado el 30 de abril de 2001, la cual reveló lo siguiente:

- **Casi un tercio de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal no informan con claridad y oportunidad al público sobre los trámites a realizar, lo que resta efectividad a la prestación de los servicios públicos.**

- **La percepción del público en relación a las intenciones de soborno por parte de servidores públicos, arrojó como resultado que el 8.8% se refieren a la Policía Federal Preventiva, el 7.7% a Aduanas, el 6.3% a la Procuraduría General de la República, el 5.6%, a la Secretaría de Seguridad Pública, correspondiendo el resto, a las demás entidades y dependencias evaluadas.**

PROGRAMA DE MEJORA REGULATORIA

Por otra parte, en una evaluación efectuada al Programa de Mejora Regulatoria, se determinó que se carece aún del universo total de las regulaciones que se aplican actualmente en la Administración Pública.

Se observó también, que de 1788 trámites registrados en el año 2002, sólo se logró eliminar el 17%, y de 496 casos revisados, se alcanzó a simplificar sólo el 10%.

SISTEMA DE APERTURA RAPIDA DE EMPRESAS

Respecto al Sistema de Apertura Rápida de Empresas, éste se implantó sólo en 2 municipios de las 145 zonas metropolitanas previstas, y de 1871 nuevos anteproyectos presentados en el período 2000-2002 por diversas entidades y dependencias, las regulaciones que éstos incorporaron, crecieron a una tasa promedio del 31% anual. Es decir se redujo el 17% de trámites y se aumentaron regulaciones en 31%

PROMOCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN Y MEJORA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MEDIANTE LA ATENCIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS.

Destaca también la auditoría practicada a las acciones realizadas por la SECODAM, ahora Secretaría de la Función Pública, para promover la participación ciudadana en el combate a la corrupción y mejora de los servicios públicos, mediante la atención de quejas y denuncias.

Algunos resultados de esta evaluación fueron los siguientes:

- **La política de "Promoción de la Participación Ciudadana" fue operada inadecuadamente y sin el impulso que se requería para alcanzar los objetivos previstos. Las quejas y denuncias que la SECODAM captó, disminuyeron en un 97%, al pasar de 970,006 en 1998, a sólo 29,848 en 2002. El costo unitario de las quejas y denuncias se incrementó en el mismo período en un 2500%.**

- **Por otra parte, de una encuesta ciudadana realizada, el 54% consideró deficiente la atención que le brindaron; al 63% no se le solicitó información adicional para efectos de seguimiento; el 59% no recibió comunicación para informarle de su trámite; al 43% no se le notificó la resolución respectiva; y el 74% consideró, que el tiempo para atender su queja o denuncia, fue excesivo.**

SERVICIO DE ADMINSITRACIÓN TRIBUTARIA
EFICACIA RECAUDATORIA, PADRÓN DE CONTRIBUYENTES
Y CALIDAD EN EL SERVICIO QUE SE OFRECE

Los resultados más relevantes fueron los siguientes:

- **En los seis años previos a la operación del SAT (1991-1996), la recuadación como proporción del PIB, representó en promedio el 18.3%, mientras que en los seis años de operación del SAT (1997-2002), ésta se redujo al 16.8%. De lo anterior, se concluye que el periodo previo al SAT fue más eficaz en su conjunto.**

- **En los 6 años previos a la creación del SAT, el desempeño del sistema tributario del país permitió cubrir, en promedio, el 72.9% del gasto neto presupuestario, mientras que en el período del SAT, se logró financiar el 68.1%.**

- **En cuanto al cumplimiento de las metas de recaudación, en el período 1991-1996, éstas se superaron en todos los años. Con el SAT, las metas sólo se superaron en los años 1997 y 2000.**

- **En el año 2002, por cada peso erogado se recaudaron 76.2 pesos, 4.6% menos que los recaudados en 2001 de 79.9 pesos.**

- **En 2002, del total de los 7.6 millones de contribuyentes registrados en el padrón, el SAT sólo vigiló a 2 millones, o sea el 26.3%, de los cuales el 45.2%, esto es 900,000 contribuyentes, resultó omiso.**

Ante esta realidad de la Administración Pública en nuestro país, la Auditoría Superior de la Federación ha adoptado un enfoque institucional que permite contribuir a la mejora de la gestión gubernamental, sustentado en una Visión Estratégica que atiende de manera prioritaria a las nueve áreas siguientes:

1.- Eliminar el exceso de burocracia, tramitología y discrecionalidad en la toma de decisiones, para cerrar el paso a la corrupción.

2.- Impulsar la modernización administrativa mediante el mejoramiento de las prácticas gubernamentales.

3.- Establecer modelos de Servicio Civil de Carrera, con el propósito de dar estabilidad laboral a los servidores públicos, evitando así, la visión patrimonialista de los cargos públicos.

4.- Implementar sistemas de evaluación del desempeño, que permitan calificar el grado y forma de cumplimiento de los objetivos sociales de las instituciones y el desempeño de los servidores públicos.

5.- Promover esquemas adecuados de registro de los recursos federales transferidos a estados y municipios, e instrumentar mecanismos para su control y supervisión que hagan posible una rendición de cuentas clara, oportuna y transparente.

6.- Identificar oportunidades de mejora para alentar la productividad, economía y transparencia en el uso de los recursos públicos.

7.- Privilegiar la fiscalización de alto impacto, con el propósito de fortalecer el proceso de rendición de cuentas.

8.- Fomentar la cultura de la rendición de cuentas, en todos los niveles y esferas de gobierno, como pilar fundamental de la democracia; y,

9.- Reforzar, en los programas educativos de todos los niveles de enseñanza, los valores éticos y morales.

Son todas éstas, acciones estratégicas que la Auditoria Superior de la Federación impulsa en la gestión pública, teniendo siempre presente, que corresponde al Poder Ejecutivo de todos los niveles de gobierno, la obligación de instrumentar programas puntuales orientados a eliminar las causas que propician la corrupción.

ELIMINAR EL EXCESO DE BUROCRACIA	IMPULSAR LA MODERNIZACIÓN ADMINSITRATIVA	ESTABLECER MODELOS DE SERVICIO CIVIL DE CARRERA
IMPLEMENTAR SISTEMAS DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO	PROMOVER ESQUEMAS DE REGISTRO DE REC. FED. TRANSFERIDOS	IDENTIFICAR OPORTUNIDADES DE MEJORA
PRIVILEGIAR LAS FISCALIZACION DE ALTO IMPACTO	FOMENTAR LA CULTURA DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS	REFORZAR LOS VALORES ÉTICOS Y MORALES

En este compromiso del quehacer público, debe reconocerse la importante contribución que el Gobierno Federal ha realizado, al haber impulsado la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y de la Ley del Servicio Profesional de Carrera promulgadas en los años 2002 y 2003.

No obstante este esfuerzo, se observa con claridad, que las acciones del Gobierno Federal no han sido suficientes ni oportunas, para lograr un efecto trascendente en el abatimiento de la corrupción y en la modernización de la Administración Pública.

La desregulación normativa y administrativa de la gestión pública, no ha merecido, por parte del Poder Ejecutivo, la inducción necesaria que permita eficientar los servicios que proporciona, como una de sus más importantes funciones que le corresponden.

Otra materia fundamental que no ha contado con el impulso necesario, ha sido la implantación de un sistema nacional de indicadores, que haga viable la evaluación de las instituciones, de sus políticas y programas, de los servidores públicos responsables y de los servicios que se prestan.

Pero sobre todas las cosas, resulta fundamental para inducir el cambio de la administración pública, que el Ejecutivo Federal refuerce en los programas educativos de todos los niveles, la enseñanza de los valores éticos y morales que constituyen, por sí mismos, la mejor prevención contra las prácticas corruptas.

La fiscalización superior implica el ejercicio de facultades constitucionales irrenunciables, que a la vez que permiten un más adecuado equilibrio entre los poderes, constituyen la plataforma institucional del sistema nacional de rendición de cuentas.

La inseguridad, la corrupción y la impunidad, que registran altos niveles de ocurrencia, hacen que exista la percepción de que la autoridad vacila en aplicar la ley, y que grupos numerosos de ciudadanos se resisten a cumplirla.

Estamos ciertos, que ninguno de los problemas a los que se enfrentan nuestras instituciones, nuestra democracia, y el país entero, es tan grave, como el de la falta de observancia de la Ley.

Éste, no es un asunto de simples equivocaciones en la impartición de justicia, sino también de una inadecuada operación del Estado de Derecho, que trasciende la dimensión puramente jurídica, para convertirse en un verdadero problema social.

La esencia del Estado contemporáneo, y la filosofía política que lo legitima, debe implicar la superación del individuo. El Estado debe constituirse como un medio para la persona y no contra ella, porque es la persona el verdadero fin que lo justifica.

El gobierno federal no puede ni debe seguir en el camino de la complacencia, con acciones que solo actúan sobre los efectos de la corrupción, y no sobre las causas que la generan. Dirían los profesionales del derecho que, la causa de la causa, es causa de lo causado.

El tamaño de la respuesta del Estado debe corresponder con la dimensión del reto. Los gobiernos deben contar con la voluntad suficiente para honrar el compromiso asumido ante la sociedad en la satisfacción de sus necesidades fundamentales.

En la actualidad, la aspiración legítima de las sociedades, demanda la reinvención de los gobiernos, verdaderamente comprometidos con la ética política y la moral pública.

La reinvención de los gobiernos debe tener, como premisa fundamental, el compromiso ineludible de los gobernantes de actuar, sin excusa ni pretexto, para privilegiar en cualquier momento y circunstancia, el interés superior de las mayorías.

Los expertos en filosofía han afirmado que, la ética es el contenido básico de la actuación del hombre, en su vida, en su carácter, en sus costumbres y en los valores morales que determinan su destino.

La ética en suma debe ser visión, acción y ejemplo y significa, en el servicio público, la vigilancia responsable del interés de todos.