

Foro Perspectivas de la Deuda Pública Subnacional Mensaje del Auditor Superior de la Federación

Estimados asistentes a este evento:

Deseo agradecer a la Diputada Minerva Hernández, Secretaria de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación y a su Presidente, el Diputado Luis Maldonado Venegas, por la iniciativa y el apoyo para la realización de este foro que versa sobre el tema de la deuda pública subnacional, mismo que ha adquirido una gran relevancia en el contexto de la búsqueda de un perfeccionamiento en la gestión financiera de las entidades federativas y el impacto que el endeudamiento puede tener en la imagen de los ejecutivos estatales.

Estamos en presencia de un asunto que puede ser abordado desde muy distintos ángulos: el hecho de que se haya emitido una ley específica en materia de disciplina financiera nos refiere a la existencia de elementos estructurales que pueden, bajo determinadas circunstancias, comprometer la viabilidad presupuestal de una entidad federativa o bien, convertirse en un área vulnerable para la comisión de actos irregulares.

Por ello, considero adecuado que mi presentación se centre en el rol que tendrá la nueva Ley de Disciplina Financiera en el contexto del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) dadas, en primer lugar, las expectativas ciudadanas respecto a las capacidades que tendría para promover una gestión gubernamental en el ámbito local, con una operación debidamente acotada a través de mecanismos de control y fiscalización.

Con base en la reforma constitucional de 2015, se decidió establecer una política de Estado para controlar el fenómeno de la corrupción, a través de la atención de sus causas en vez de privilegiar el actuar sobre sus efectos.

Se plantea el establecimiento de una instancia formal de coordinación que abarca los esfuerzos de los tres órdenes de gobierno, y con una importante sinergia con la sociedad.

Lo innovador de la creación del SNA radica en la apuesta que se hace a la conformación de un entramado armónico y coherente al interior del gobierno, con vínculos importantes hacia los grupos ciudadanos organizados.

La construcción de límites dentro de las instituciones públicas puede actuar como una barrera efectiva contra la búsqueda del beneficio personal obtenido de una manera irregular, o contrario al marco jurídico y normativo que regula el comportamiento de los funcionarios.

La materialización de estos principios puede encontrarse en las leyes secundarias que se promulgaron el año pasado, y que rigen el funcionamiento de los actores del SNA, esto es: la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley General de Responsabilidades, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el Código Penal Federal y la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Con el fin de poder entender el alcance de este importante proyecto nacional, es necesario analizar su configuración. De manera inicial, conviene tener presente que el Sistema no está concebido como estructura administrativa tradicional, sino que se erige como una instancia de coordinación.

En la Ley General del SNA se señala que estará integrado por: (1) el Comité Coordinador, (2) el Comité de Participación Ciudadana, (3) el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización y (4) los sistemas locales anticorrupción.

El Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción ilustra la integralidad que sustenta el diseño de esta política pública. Está conformado por distintos participantes cuyos mandatos están ligados a los objetivos de la reforma, y que son muestra de la diversidad de enfoques requeridos para llevar a cabo una acción coordinada y totalizadora. Dicho Comité incluye a los siguientes actores:

- El Secretario de la Función Pública;
- El Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa;
- El Comisionado Presidente del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI);
- El Fiscal Especializado en Materia de Delitos Relacionados con Hechos de Corrupción;
- El Representante del Consejo de la Judicatura Federal,
- El Auditor Superior de la Federación, y
- El Presidente del Comité de Participación Ciudadana.

Resulta conveniente subrayar que el Comité Coordinador tendrá, entre sus principales funciones, establecer las bases de la interacción entre sus integrantes, generar una estrategia común para el desarrollo de las actividades en materia de lucha contra la corrupción por parte de las entidades públicas involucradas, así como la vinculación con los sistemas estatales.

El Comité cuenta con distintas herramientas: (1) el acopio de información a través de estudios; (2) la recopilación de datos sobre la operación de los integrantes del Sistema y las entidades públicas relevantes; (3) el diseño y promoción de políticas vinculadas con el tema; (4) la generación de información pertinente, a través de la Plataforma Digital Nacional, contemplada en la Ley; así como (5) las evaluaciones del funcionamiento del Sistema.

El nuevo marco legal considera la creación de una Secretaría Ejecutiva, como organismo descentralizado no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio; su diseño es similar al CONEVAL.

Esta instancia se compone del Órgano de Gobierno, constituido por los siete miembros del Comité Coordinador y el Secretario Técnico, que contará con el apoyo de la única estructura orgánica prevista en el SNA para el desahogo de sus responsabilidades.

De hecho, la figura individual con mayor peso en la operación del Sistema es el Secretario Técnico, quien es nombrado por los miembros del Comité Coordinador, con base en una terna presentada por el Comité de Participación Ciudadana, por un periodo de cinco años y tendrá las siguientes atribuciones:

- Elaborar y presentar los anteproyectos de:
 - Metodología de los indicadores y políticas integrales;
 - Evaluaciones sobre el avance y cumplimiento de dichas políticas;

- Informes del funcionamiento del SNA con base en el resultado de las evaluaciones, e
 - Insumos necesarios para que el Comité Coordinador lleve a cabo sus actividades (documentos técnicos y calendarios de trabajo).
- Otras atribuciones del Secretario Técnico son:
 - Administrar la Plataforma Digital Nacional;
 - Integrar sistemas de información, con carácter público, sobre las evaluaciones de los avances o retrocesos en la política nacional anticorrupción;
 - Realizar estudios especializados en la materia, y
 - Actuar como Secretario del Comité Coordinador y del Órgano de Gobierno de la Secretaría Ejecutiva.

Como se puede apreciar, la generación y gestión de la información estratégica para el funcionamiento del Sistema estará bajo la responsabilidad del Secretario Técnico.

El próximo 30 de mayo, el Órgano de Gobierno del SNA nombrará al primer Secretario Técnico del Sistema. La terna que presente el Comité de Participación Ciudadana deberá conformarse con base en los 24 aspirantes que se inscribieron en el proceso en tiempo.

La postura de la ASF es que el Secretario Técnico, debido a lo complejo y delicado de sus atribuciones, requiere apegarse a un perfil profesional con amplio conocimiento del sector público y una orientación técnica que permita el diseño de políticas públicas con un enfoque integral. Evidentemente, no puede tratarse de un nombramiento sustentado en consideraciones políticas.

Por su parte, el Comité de Participación Ciudadana es la instancia que coadyuva al cumplimiento de los objetivos del Comité Coordinador y vincula a organizaciones sociales y académicas con el SNA, y tampoco tiene estructura orgánica.

Está integrado por cinco ciudadanos con un perfil ad hoc de acuerdo con la LGSNA. Son designados por una Comisión de Selección con periodos escalonados de cinco años, sin posibilidad de reelección.

Los integrantes del Comité de Participación Ciudadana no son servidores públicos; son remunerados por honorarios mediante un contrato civil, no pueden ocupar ningún cargo público y sólo pueden desempeñar puestos privados que no representen conflicto de interés.

El tercer componente del SNA es el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización (SNF).

En su totalidad, dicho Sistema está integrado por la ASF, la SFP, las Entidades Fiscalizadoras Locales (EFL) y las Secretarías encargadas de la auditoría interna de las entidades federativas, que suman 66 participantes.

Por su parte, el Comité Rector es la máxima instancia del SNF; es presidido, de manera dual, por la ASF y la SFP, quienes designan a siete miembros rotatorios de entre el resto de sus integrantes. Las funciones del Comité Rector del SNF son:

- Diseño, aprobación y promoción de las políticas generales en materia de fiscalización y auditoría gubernamental;

- Instrumentación de mecanismos de coordinación y de intercambio de información, incluyendo el componente de fiscalización dentro de la Plataforma Digital Nacional que deberá incorporar los programas y los informes de auditoría de todos los órganos revisores del país;
- Emisión de lineamientos para la mejora institucional y de un programa de capacitación, incluyendo los referentes al control interno para el sector público y los vinculados con políticas de integridad, y
- Aprobación de normas profesionales homologadas para la fiscalización, las cuales son obligatorias para todos los integrantes del SNF.

Finalmente, no se podría hablar de un Sistema Nacional Anticorrupción si las entidades federativas no participaran de una manera cabal y responsable en la construcción de sus sistemas locales.

En este contexto, no hay que perder de vista que, en relación con las adecuaciones normativas en el orden local, la reforma obliga a las legislaturas estatales a expedir las leyes correspondientes antes del 19 de julio de 2017. Es decir, quedan 69 días para diseñar, discutir, aprobar y promulgar el paquete legislativo correspondiente.

Asimismo, es importante señalar que la ASF ha manifestado que la conformación de los sistemas locales tiene como objeto principal el homologar los marcos legales de las entidades federativas con la normativa existente a nivel federal.

En particular, las constituciones y leyes estatales deben ajustarse a las disposiciones de la constitución federal, la Ley General del SNA y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Por otra parte, aun cuando no hay limitación expresa en la constitución federal ni en la Ley General de Responsabilidades Administrativas para que las entidades federativas puedan expedir una ley en la materia.

No obstante, la ASF ha puntualizado que no es conveniente expedir una ley local ya que se corre el riesgo de que las entidades federativas pretendan adicionar o modificar los catálogos de faltas administrativas y de sanciones contenidos en la Ley General, así como el procedimiento de responsabilidad administrativa previsto en dicho ordenamiento legal, toda vez que los mismos son de aplicación nacional.

No hay que perder de vista que la Ley General de Responsabilidades Administrativas es un engranaje más del Sistema Nacional Anticorrupción y el propósito de la reforma constitucional, en este ámbito, consistió en garantizar que los órdenes de gobierno apliquen normas claras y homogéneas a nivel nacional, no sólo con el fin de que las faltas administrativas se sancionen de manera efectiva, sino además para que exista un entorno favorable en el diseño de políticas públicas e indicadores sobre el fenómeno de la corrupción.

Ahora bien, ¿qué papel desempeña la Ley de Disciplina Financiera en el entramado que acabo de caracterizar? Aunque este ordenamiento no forme parte del paquete normativo que sustenta la implementación del SNA, resulta un elemento dentro del ambiente de control que se está erigiendo en el sector público del país.

De manera justificada o injustificada, en los últimos años se ha percibido al concepto “deuda pública estatal” como un sinónimo de corrupción. Los altos niveles de endeudamiento y su marcada tasa de crecimiento en el corto plazo, que se han observado en algunos estados, se correlacionan con la imagen negativa de los gobiernos, en cuyas gestiones se ha materializado esta problemática.

Este juicio sumario, evidentemente, llega al extremo de condenar la contratación de deuda pública, obviando el hecho de que bajo un esquema de control adecuado se constituye en una herramienta facilitadora del desarrollo.

Como se puede observar, la coexistencia de gobiernos estatales desprestigiados en su gestión y la ausencia de esquemas de transparencia, rendición de cuentas y control es un caldo de cultivo para el deterioro de la confianza de la ciudadanía en su relación con las autoridades.

Este tema es especialmente sensible a ser explotado para fines políticos, lo que aleja el análisis de su naturaleza técnica y económica para convertirlo en una situación mediática o un tema de orden moral. De lo anterior se desprende la relevancia de la Ley de Disciplina Financiera.

En particular, visualizo cinco grandes beneficios que se derivan de esta ley y que serán abordados con mayor detalle en el panel de expertos que se desahogará como siguiente punto de la agenda. Dichos elementos son:

1. Establecimiento de un marco integral en donde se vincula a las finanzas públicas con la contabilidad gubernamental, la fiscalización y medidas concretas de transparencia y seguimiento.
2. Integración de una perspectiva de riesgos en la determinación de la sostenibilidad de la situación financiera de las entidades federativas utilizando un sistema de alertas tempranas basado en el valor porcentual que representa la deuda respecto a sus ingresos de libre disposición. De esta manera se contará con indicadores oportunos y transparentes que permitan definir la viabilidad de asumir este tipo de compromisos.
3. Disposiciones específicas respecto al principio de anualidad que regirá la utilización de fondos federales etiquetados transferidos a estados y municipios; el hecho de tener que devolver a la Tesorería de la Federación los montos no devengados, así como sus rendimientos financieros generados, será un importante incentivo para realizar una mejor planeación y, por consiguiente, para aplicar debidamente los recursos, en línea con los objetivos de los fondos correspondientes.

Con el fin de ilustrar la repercusión que tendrá la aplicación del principio de anualidad en el gasto federalizado, cabe mencionar que en la fiscalización de la Cuenta Pública 2015 sobre este rubro, se registraron subejercicios por más de 33 mil mdp, consistentes en que los recursos asignados a los fondos y programas no se han utilizado y se mantienen en las cuentas bancarias respectivas.

4. Establecimiento de esquemas de contrapesos institucionales en donde participan los poderes legislativos locales, como la disposición de que dos terceras partes de sus miembros presentes autoricen montos máximos para la contratación de obligaciones a partir de la información que les sea proporcionada sobre la capacidad de pago, el destino de los recursos, así como plazo, destino y fuente o garantía de pago en las mejores condiciones existentes en el mercado, entre otros elementos.
5. Incorporación de una definición amplia de pasivos que incluye el financiamiento a través de figuras como las Asociaciones Público Privadas (APP), que anteriormente no eran consideradas para la determinación del monto total de compromisos de una entidad federativa.

Siguiendo la lógica de un enfoque sistémico, se presentan importantes áreas de oportunidad que permitirían conjuntar esfuerzos con distintas entidades vinculadas con el tema.

El financiamiento público debe estar relacionado con las labores de los órganos reguladores. En este sentido, el sistema de información que se genere a partir de la Ley de Disciplina Financiera debería ser utilizado y complementado por aportaciones de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Asimismo, cabe mencionar la trascendencia de que quien ocupe el cargo de Secretario Técnico del Comité Coordinador del SNA, cuente con conocimientos amplios vinculados con el tema de la deuda pública, la aplicación de la Ley de Disciplina Financiera y los manejos irregulares que podrían desvirtuar la validez del endeudamiento como una solución viable a las finanzas a nivel estatal.

Es preciso recordar que la presencia del componente ciudadano en el SNA que seguramente hará eco de los cuestionamientos que se presentan en la opinión pública respecto a la deuda estatal.

Es altamente probable que este tema forme parte de las discusiones que se originen en el Comité Coordinador como uno de los rubros en los que existirá vinculación con los sistemas locales.

En lo que respecta al Sistema Nacional de Fiscalización, es conveniente resaltar que la última reunión plenaria, previa a la a la instalación del Comité Coordinador del SNA, se determinó que su Comité Rector consideraría temas transversales que tuvieran incidencia en la gestión de los gobiernos locales; entre ellos se encuentra el de la deuda pública y la disciplina financiera.

En el caso concreto de la ASF, en la nueva Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, en el artículo 52 se especifica que debe fiscalizar las garantías que haya otorgado el Gobierno Federal, en términos de la Ley de Disciplina Financiera.

En cuanto a la revisión de los instrumentos de crédito público, financiamientos y otras obligaciones contratadas por las entidades federativas y municipios que cuenten con la garantía de la Federación, la Ley de Fiscalización estipula, en su artículo 53, que se puede auditar: (1) si el gobierno estatal formalizó la adquisición de dichos pasivos conforme a lo establecido en la Ley de Disciplina Financiera y (2) si los procesos se realizaron de acuerdo con las bases que hayan aprobado las legislaturas en cuanto a destino, conceptos y límites aprobados.

Asimismo, como parte de las nuevas atribuciones de la ASF se podrán llevar a cabo revisiones sobre asuntos del ejercicio fiscal en curso o anteriores al de la Cuenta Pública que está siendo fiscalizada. El marco legal estipula una serie de requisitos para que estas auditorías puedan llevarse a cabo.

El primero y más importante es que debe mediar una denuncia debidamente fundada y motivada para detonar el procedimiento. En este marco, el tema de la disciplina financiera de los estados y la deuda pública podría convertirse en uno de los objetos a fiscalizarse bajo este esquema.

Por su parte, en el contexto de la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental (ASOFIS), en la última Asamblea General, se acordó el formato de un dictamen que deberá ser utilizado por todos sus miembros, con el fin de dar cumplimiento al artículo 51, fracción novena de la Ley de Disciplina Financiera, en el que se señala que dichos órganos deberán presentar una opinión en la que se manifieste si los entes auditados de su estado han publicado la información financiera de conformidad con lo requerido por la Ley General de Contabilidad Gubernamental y las normas expedidas por el Consejo Nacional de Armonización Contable.

Estimados asistentes a este evento:

La Ley de Disciplina Financiera ofrece una serie de premisas que sustentarán un ejercicio más responsable, transparente y con los debidos contrapesos institucionales.

La clave del éxito de este nuevo ambiente de control depende, por consiguiente, de su implementación.

Para ello, se requiere identificar los elementos que en la práctica pueden afectar negativamente la consecución de los objetivos previstos en este marco legal, que representa una verdadera avanzada respecto a las disposiciones con las que se había contado hasta ahora.

Me gustaría resaltar que, como ha quedado de manifiesto, esta Ley de Disciplina Financiera complementa la estructura legal que se desprende de la reforma constitucional que dio origen al SNA.

Es realista pensar que el éxito del Sistema contribuirá, en gran medida, a la implantación de la disciplina financiera en el país.

En la Auditoría Superior de la Federación hemos señalado permanentemente que, en materia de anticorrupción, el componente preventivo no puede ser soslayado, puesto que representa una de las principales herramientas del diseño de esta estrategia.

En nuestra labor sobre la fiscalización del gasto federalizado nos hemos percatado que la discrecionalidad, la falta de planeación y, en general, el diseño inadecuado de la normativa propician la recurrencia de los grandes montos observados.

La disciplina financiera es, principalmente, un elemento preventivo que abona a la transparencia y a la rendición de cuentas de los gobiernos estatales.

Señoras y señores, por su atención, muchas gracias.