

CPC. Juan M. Portal
Auditor Superior de la Federación de México

Subtema 2: *Reforma a la Gestión de las Finanzas Públicas: Tendencias y Lecciones Aprendidas*

Probablemente es de su conocimiento que la Auditoría Superior de la Federación de México será responsable del segundo tema técnico del próximo Congreso de la INTOSAI. El título del tema es *El Papel de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en Salvaguardar la Sostenibilidad de las Políticas Financieras a Largo Plazo*.

Además de ser un honor para la Entidad Fiscalizadora Superior (EFS) de México, esto representa una gran oportunidad para generar recomendaciones valiosas para la comunidad INTOSAI en materia de sostenibilidad de las políticas fiscales.

En el documento elaborado por la EFS de México, hemos incluido el concepto de financiamiento para el desarrollo, el cual comprende el conjunto de decisiones y acciones tomadas por el gobierno nacional (Poderes Legislativo y Ejecutivo), para obtener los ingresos necesarios para el financiamiento de las políticas y programas de desarrollo.

A su vez, el concepto de financiamiento para el desarrollo se compone de tres elementos:

a) Política Fiscal.

La política fiscal comprende las decisiones y medidas adoptadas por las autoridades competentes del gobierno nacional, en relación con la gestión de los ingresos y los egresos, para el logro de objetivos económicos y sociales en un periodo de tiempo determinado.

b) Política Monetaria.

La política monetaria comprende todas las decisiones y medidas en materia de oferta monetaria, tasas de interés, tipos de cambio y, en algunos países, implica también la deuda soberana. En todos los casos, se basa en el mandato del Banco Central para lograr la estabilidad de precios.

c) Política de Deuda Pública.

La política de deuda pública se integra por las decisiones y medidas para financiar el déficit fiscal y el gasto público, así como para administrar el servicio de la deuda en los mercados financieros interno y externo.

Destacaré dos cuestiones que tienen un fuerte vínculo con la gestión de las finanzas públicas: la deuda pública y la sostenibilidad de las finanzas públicas

1. La Deuda Pública.

Hay una relación entre la política fiscal (ingresos y gastos públicos), y la política sobre la deuda pública. Estas políticas permiten obtener el financiamiento necesario para la implementación de los programas públicos dirigidos a alcanzar los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo.

El papel de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en estos temas se ha convertido en una variable crítica para la construcción de la credibilidad y la confianza en nuestro trabajo.

La INTOSAI, a través de los esfuerzos tanto del Grupo de Trabajo sobre Deuda Pública, presidido por la ASF de México, como de la *Task Force* sobre Crisis Financieras Global, presidido por la GAO de los Estados Unidos de América, ha enfatizado que las EFS deben desempeñar un papel activo en la protección de la situación financiera de los gobiernos, ayudando a garantizar que existan prácticas de apropiadas y robustas en materia de deuda pública, así como la regulación suficiente en los mercados financieros. Más aún, las EFS deben alentar a los gobiernos a centrarse más en el monitoreo de la vulnerabilidad y priorizar la gestión de riesgos.

Específicamente, el Grupo de Trabajo sobre Deuda Pública ha emitido productos oficiales que ahora son parte de nuestras Normas Internacionales de EFS (*ISSA/s*), que deberían ser tomadas en cuenta por toda la comunidad INTOSAI al realizar auditorías de deuda pública.

Es paradójico que la mayoría de estas directrices se publicaron antes de las crisis financieras mundiales que han ocurrido en la última década. Esto nos lleva a una pregunta natural sobre si existe un valor e impacto real en la comunidad INTOSAI, a partir de los productos de nuestro Grupo de Trabajo.

Pueden haber cinco diferentes posibilidades en relación al uso de las *ISSA/s* en la auditoría pública, que podrían explicar, al menos la evidencia parece demostrarlo, la falta de medidas preventivas asumidas por los Gobiernos como resultado de los hallazgos y recomendaciones de auditorías llevadas a cabo por nuestras EFS:

- (1) La comunidad INTOSAI puede no tener conocimiento de la existencia de las *ISSA/s* y de los productos preparados por el Grupo de Trabajo sobre Deuda Pública;
- (2) Las EFS pueden estar conscientes de la existencia de las *ISSA/s* pero sus facultades no les permiten llevar a cabo auditorías a la deuda pública;
- (3) Las EFS pueden tener derecho a llevar a cabo auditorías de deuda pública, pero no cuentan con la capacidad institucional para cumplir plenamente sus tareas;
- (4) Las EFS pueden estar empleando las *ISSA/s* sobre deuda pública y haber presentado recomendaciones que alertan sobre los riesgos en la gestión de la deuda pública; sin embargo, el Congreso y/o el Gobierno podrían no haber tomado en cuenta los hallazgos de la EFS.

- (5) Las EFS pueden haber presentado recomendaciones al Parlamento, mismas que han sido consideradas e implementadas satisfactoriamente, pero dichas EFS no han difundido adecuadamente el efecto positivo de su trabajo entre la comunidad INTOSAI.

Cualquiera que sea el caso, debemos de tener en cuenta todas estas posibilidades con el fin de determinar la mejor manera de hacerles frente.

Estrategias como la Política de Comunicación de la INTOSAI y el Marco para Promover y Comunicar el Valor y los Beneficios de las EFS, son referencias significativas para que las EFS creen conciencia sobre la importancia de utilizar las *ISSA/s*; busquen establecer una nueva relación con el Congreso, a fin de abrir la posibilidad de fortalecer el marco legal de las EFS; establezcan una política de comunicación y de divulgación ante el Congreso y la sociedad; resalten la importancia de la fiscalización superior y, en cierta medida, generen incentivos para que los resultados de las auditorías de las EFS se tomen en cuenta.

2. Sostenibilidad de las finanzas públicas.

La estabilidad y la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano y largo plazos son condiciones necesarias, mas no suficientes para satisfacer las necesidades y problemas de la sociedad y la economía, dentro del marco legal e institucional de cada país.

Uno de los principios que sustentan la política fiscal es proporcionar incentivos adecuados para que los agentes económicos aprovechen las oportunidades y el potencial de la competitividad económica de cada país, en consistencia con el objetivo de bienestar social.

La política fiscal generalmente se ejecuta con una perspectiva anual, aunque algunos componentes pueden tener un punto de vista multianual, tal como la inversión en infraestructura y el servicio de la deuda.

En el diseño de la política fiscal, las proyecciones a mediano y largo plazos se utilizan para considerar la dinámica de los ciclos económicos, así como las variables de la economía global a los que se exponen los factores de la producción nacional.

Por lo tanto, además de la fiscalización ex-post de las finanzas públicas, las perspectivas a mediano y largo plazo deberían ser evaluadas en el contexto de los ciclos económicos, con el fin de analizar los elementos y las circunstancias que permiten considerar los escenarios posibles sobre el comportamiento y estimaciones de la estabilidad y sostenibilidad de las finanzas públicas a través del tiempo.

Las fluctuaciones en una economía, conocidas como ciclos económicos, han llevado a diversos países a establecer reglas fiscales con el fin de regular las decisiones de política fiscal, de acuerdo con la dinámica de estos ciclos y su efecto esperado sobre el ingreso y el gasto público.

3. Evaluación de riesgos

Si aspiramos a que se establezca una reforma a la gestión de las finanzas públicas, resulta fundamental considerar los riesgos fiscales que enfrentan los gobiernos. Los marcos legales y la normativa deben incorporar, inclusive implícitamente, la identificación de riesgos, como el primer paso hacia una gestión financiera efectiva.

Es importante tener presente que la gestión efectiva de los riesgos aumenta la eficacia de los programas del gobierno mediante la mitigación de la volatilidad del ingreso y gasto público.

Se pueden establecer que los riesgos públicos tienen su origen en obligaciones y derechos económicos posibles del **Estado**, que han surgido a raíz de sucesos pasados, que dependen de sucesos futuros que son inciertos. La **probabilidad** que ocurra el suceso y el **monto** que pague o reciba el **Estado** no están enteramente bajo su control.

Los riesgos se pueden manifestar como diferencias entre los resultados obtenidos y los estimados en el presupuesto del Estado y otros pronósticos oficiales. En particular, hay que tener presente los **riesgos macroeconómicos, la deuda pública y los pasivos contingentes**.

4. Papel de las Entidades de Fiscalización Superior

Corresponde a las EFS intensificar sus esfuerzos, en sus respectivos países, para que el ejercicio fiscalizador alcance su lugar correspondiente en el entramado estatal y que los entes auditados valoren su importancia como un instrumento positivo para su funcionamiento, sobre todo en lo que respecta a la gestión financiera de los gobiernos.

Una entidad fiscalizadora superior, para funcionar adecuadamente, requiere mantener vigente su autonomía y su independencia, respecto a los propios entes auditados, y a cualquier influencia o interés de grupo. El poder que se deriva de estos principios puede proporcionar a las entidades fiscalizadoras superiores un gran peso en la toma de decisiones y una influencia considerable en el quehacer público.

Un elemento adicional que debemos considerar es el transmitir el valor y el beneficio de nuestro trabajo. Nuestra labor debe ser comunicada de manera sencilla y eficiente. Debemos emitir información relevante – en los reportes de auditoría- para la toma de decisiones públicas, para mejorar la gestión gubernamental, y para que el ciudadano común conozca el estado que guardan las finanzas de su gobierno.

Por su atención, gracias.