



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACIÓN



CUADERNOS DEL SEMINARIO UNIVERSITARIO DE GOBERNABILIDAD Y FISCALIZACIÓN

CUADERNO NÚMERO 1

Perspectivas de la Fiscalización Superior en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción

Por: C. P. C. Juan Manuel Portal Martínez

Auditor Superior de la Federación

CIUDAD UNIVERSITARIA

Abril de 2015

CUADERNOS DEL SEMINARIO UNIVERSITARIO DE GOBERNABILIDAD Y FISCALIZACIÓN

CUADERNO NÚMERO 1

Perspectivas de la Fiscalización Superior en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción

Por: C.P.C. Juan Manuel Portal Martínez

Auditor Superior de la Federación

CIUDAD UNIVERSITARIA

Abril de 2015



Directorio

Dr. José Narro Robles
Rector

Dr. Eduardo Bárzana García
Secretario General

Ing. Leopoldo Silva Gutiérrez
Secretario Administrativo

Lic. Enrique Balp Díaz
Secretario de Servicios a la Comunidad

Renato Dávalos López
Director General de Comunicación Social

Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización

Dr. Alfredo Adam Adam
Coordinador

Dr. Jorge Barajas Palomo
Secretario Técnico

Comité Ejecutivo

Dr. Juan Alberto Adam Siade
**Director de la Facultad de Contaduría
y Administración**

Dr. Francisco José Trigo Tavera
Secretario de Desarrollo Institucional

Dr. César Iván Astudillo Reyes
Abogado General

Mtro. Pablo Reyes Pruneda
Contralor

Comité Consultivo

Dr. Rolando Cordera Campos
C. P. y Ec. José Ernesto Costemalle Botello

Dr. Sergio García Ramírez
Mtro. Roberto Figueroa Martínez
Lic. Ma. de los Ángeles Moreno Uriegas

Lic. Roberto Salcedo Aquino
Dra. Nadima Simón Domínguez

Lic. Jesús Hernández Torres
Dr. David Vega Vera

Índice

Presentación	5
Perspectivas de la Fiscalización Superior en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción	7
Reflexión preliminar	9
La Auditoría Superior de la Federación	11
El Sistema Nacional Anticorrupción	23
Corolario	43
Mensaje	50
Semblanza del autor	51

Presentación

La Universidad Nacional Autónoma de México ha alentado y promovido desde su fundación el fortalecimiento de la democracia en México, así como su impulso y extensión a todas las naciones latinoamericanas, que hablan bajo el mismo espíritu con una identidad en común, a fin de participar en la lucha contra la injusticia y la exclusión.

Los conceptos de Gobernabilidad y Fiscalización, ampliamente divulgados en la comunidad, procuran el desarrollo democrático, económico, social e institucional duradero, en el marco de un sano equilibrio entre el Estado y la sociedad civil mediante una efectiva gestión administrativa.

Con base en estos considerandos el rector de la UNAM, Doctor José Narro Robles, emitió, en septiembre de 2014, el acuerdo por el que se crea el Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización (SUG), señalando como su sede permanente la Facultad de Contaduría y Administración (FCA), la cual lleva a cabo de manera continua estudios e investigaciones sobre auditoría gubernamental, evaluación del desempeño de la Administración Pública, ética, control interno y combate a la corrupción, entre otros muchos tópicos de interés nacional, todos ellos orientados a lograr el desarrollo general que, según se ha apuntado, dan fundamento al concepto de Gobernabilidad, globalmente reconocido.

Por la importancia que estos temas guardan en nuestras actuales circunstancias, el Consejo Directivo del SUG ha resuelto sumar al programa de conferencias y mesas redondas que viene organizando desde su iniciación y seguirá ofreciendo, la edición de los Cuadernos de Gobernabilidad y Fiscalización que inaugura con el presente título: **“Perspectivas de la Fiscalización Superior en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción”**, cuyo texto está basado en la conferencia magistral que su autorizado autor, el **C.P.C. Juan Manuel Portal Martínez, Auditor Superior de la Federación**, dictó en la FCA, bajo los auspicios del SUG, el 22 de abril de 2015.

De entre los sustanciales conceptos expuestos en esta disertación, es propicio destacar dos afirmaciones que aluden a los temas objeto de estudio en el SUG: - Que la imagen negativa que percibe el ciudadano del gobierno es un asunto del Estado; y que la fiscalización persigue el perfeccionamiento del ejercicio gubernamental, el mejor uso de los recursos públicos y la promoción de la confianza ciudadana en la gestión del Estado.

Nos complace ofrecer al interés de los lectores que acudan a estas líneas, ya sea en su versión impresa o a través de su versión electrónica en el portal del Seminario, tan importantes aportaciones al tema del Sistema Nacional Anticorrupción desde el ángulo fundamental de la Fiscalización Superior, particularmente por la oportunidad de su presentación, así como por la jerarquía de su autor.

Doctor Alfredo Adam Adam

Coordinador del Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización

Perspectivas de la Fiscalización Superior en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción

Reflexión preliminar

La actual rendición de cuentas en México responde a una arquitectura institucional heterogénea, fragmentada y por tanto ineficaz para combatir la corrupción. Los retos y costos que esto representa para la democracia mexicana en términos de eficacia institucional y por tanto de credibilidad, son de amplia envergadura.



Con base en los diferentes estudios que dan cuenta de la percepción del ciudadano se perfila una condición de marcada insatisfacción de la ciudadanía, de manera que hay una pregunta de fondo sobre la legitimidad de la democracia en nuestro país, y es: ¿qué le hace falta a la democracia mexicana?

Contamos con datos duros sobre las posibles tendencias de la respuesta. Según el Latinobarómetro 2011 tenemos que, por un lado, el 55% considera esencial disminuir la corrupción y, por otro, 36% de los encuestados señala que es menester mayor transparencia.

Estos datos no son menores ante la existencia de un entramado institucional para abatir la problemática, lo que pone en relevancia y obliga a pensar en las consecuencias que genera la corrupción, entre ellas:

- La enorme desigualdad de los ciudadanos ante el Estado.
- La inexistencia de una frontera entre lo privado y lo público.
- El hecho que la corrupción signifique desvirtuar la naturaleza de los asuntos que son comunes.
- Y, notablemente, una crisis de legitimidad.

Afortunadamente, pareciera que los Poderes de la Unión han tenido la voluntad para generar la institucionalidad que apuntale la rendición de cuentas.

En México tenemos una larga historia en cuanto a la creación de organismos encargados de vigilar el correcto uso de la hacienda pública, que se remonta a 1824. Tras una larga etapa de ensayos y diseños alternativos, en el año 2000 se crearía una institución verdaderamente independiente para llevar a cabo esta importante función: la Auditoría Superior de la Federación (ASF).

La Auditoría Superior de la Federación

Es un hecho incuestionable, por ejemplo, que la labor de la ASF ha logrado, con el paso de la última década, constituirse en un contrapeso dentro del entramado institucional de nuestro sistema democrático. Este avance, que representa un evento de gran importancia para nuestro país, es relativamente poco conocido por el público en general, no así para los entes auditados y para quienes siguen de cerca el proceso evolutivo del Estado mexicano.

El objetivo de la fiscalización superior es comprobar que las acciones de la institución auditada cumplan con un programa establecido, aplicando correctamente los recursos disponibles, con observancia de la normativa aplicable y que los resultados obtenidos hayan sido satisfactorios.



Así, si aplicamos estos principios a la gestión del gobierno, en una auditoría se debe demostrar que lo que se hizo estuvo bien hecho, se respetó la ley y se cumplieron los objetivos propuestos. Esto constituye una obligación para todos los entes gubernamentales, y en eso radica la rendición de cuentas.

En cuanto a la utilidad que tiene este ejercicio, es preciso tomar en cuenta que, en una democracia, la ciudadanía confía sus recursos al gobierno para que sean canalizados para cubrir una serie de necesidades –creación de infraestructura, servicios de salud, educación, seguridad pública, apoyo a grupos vulnerables, cultura, comunicaciones, etcétera–, y lo dota de un marco legal para que actúe.

El que los servidores públicos muestren, con toda claridad, cómo han manejado los recursos públicos y honren la confianza de la ciudadanía, son condiciones elementales en un sistema democrático, y que en la actualidad se perfila como uno de los elementos centrales del debate público.

En cualquier modelo de fiscalización superior, una condición suficiente y necesaria para preservar la confianza de los legisladores, la ciudadanía y los medios de comunicación, la constituye la independencia de la institución respecto a los entes que son auditados y su autonomía técnica y de gestión.

La autonomía técnica se refiere a que es la propia ASF la que determina qué entes van a ser auditados, la magnitud de la muestra a revisar, el enfoque o tipo de auditoría al que se les someterá, y las distintas metodologías que serán aplicadas.

En cuanto a la autonomía de gestión nos referimos a que, por Ley, la institución decide libremente sobre la administración de su presupuesto, sus políticas de contratación, ascensos y despidos, y la definición o modificación de su organigrama.

Los conceptos de autonomía e independencia no son una improvisación o una ocurrencia para distinguir la labor de auditoría gubernamental de otras tareas del Estado, más bien forman parte de las mejores prácticas en el ámbito internacional y reflejan las condiciones prevaletentes en las democracias avanzadas y, a su vez, es uno de los pilares del proceso de rendición de cuentas.

Estos principios son la base sobre la cual se sustentan las normas profesionales de fiscalización pública emitidas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, conocida como INTOSAI.

En este contexto, la Asamblea General de la ONU emitió, el 22 de diciembre de 2011, la resolución sobre la “Promoción de la Eficiencia, la Rendición de Cuentas, la Eficacia y la Transparencia de la Administración Pública mediante el Fortalecimiento de las Entidades Fiscalizadoras Superiores”.

Asimismo, los miembros de la ONU reconocen la función que tiene la fiscalización superior para que los aparatos gubernamentales adopten prácticas eficientes y eficaces, en beneficio de los procesos de rendición de cuentas.

En el ámbito internacional se ha buscado determinar, de manera sistemática y objetiva, qué es lo que hace valioso el trabajo del auditor gubernamental, cómo se inserta su esfuerzo en un contexto de mejora en la prestación de bienes y servicios a la ciudadanía por parte de las autoridades estatales, qué impacto tiene en cuanto a integración de la transparencia y la rendición de cuentas en la praxis administrativa, y qué elementos proporciona a la sociedad civil y a grupos organizados para tener una presencia más efectiva y menos estridente en la evaluación de programas y políticas públicas, entre muchos otros asuntos.

No resulta fácil poder traducir a indicadores numéricos o criterios económicos un beneficio que, en ocasiones, resulta intangible o no directamente cuantificable.

Además, en ocasiones la existencia de un vínculo de causalidad entre la acción de las Entidades Fiscalizadoras Superiores y las modificaciones en el entorno sistémico o en acciones concretas del aparato gubernamental no resulta necesariamente evidente, puesto que pueden existir distintos factores coadyuvantes que no se incluyen en la ponderación original.

La fiscalización, pues, persigue como fin último y, como consecuencia de la observancia de su mandato, el perfeccionamiento del ejercicio gubernamental, el mejor uso de los recursos públicos y contribuir al establecimiento de un clima de confianza en la gestión del Estado.



También en el ámbito internacional existe consenso sobre la necesidad de que las Entidades de Fiscalización Superior atiendan los siguientes elementos, para generar valor y beneficio sobre su labor:

- (1) Fortalecer la rendición de cuentas, integridad y transparencia de las entidades públicas;
- (2) Demostrar la relevancia creciente de su papel ante los ciudadanos y los legisladores, y
- (3) Ser organización modelo y predicar con el ejemplo.

En este sentido, la ASF tiene, como premisa básica de su actuación, la generación de credibilidad. Un fiscalizador debe propiciar tanto en los entes auditados como en todos los usuarios de sus informes, la percepción de que su actuación se centra en pruebas documentales, en una evaluación objetiva de las mismas, y en que el fin último de su ejercicio es la mejora de la gestión pública. ¿Cómo poder optimizar el desempeño de una institución si no se cuenta con un diagnóstico preciso de sus problemas?



Adicionalmente, la institución fiscalizadora debe contar con la autoridad moral necesaria para que sus determinaciones sean aceptadas, por lo que su comportamiento interno y externo debe ser ciento por ciento profesional, basado en conocimientos técnicos actualizados, apegado estrictamente a un código de conducta, y ceñido a un marco legal específico que excluya cualquier tipo de discrecionalidad y garantice la seguridad jurídica del auditado.

En otras palabras, nuestra mayor ambición es contar con la confianza de los legisladores, la ciudadanía, los formadores de opinión, los grupos académicos y de investigación y las distintas dependencias gubernamentales, y que esta confianza esté basada en conducirnos siempre con la verdad.

En ocasiones, ésta puede resultar anticlimática, o desagradable de escuchar, o insuficiente para dar respuesta a situaciones en las que intervienen factores emocionales, pero creo que no existe ninguna otra alternativa.

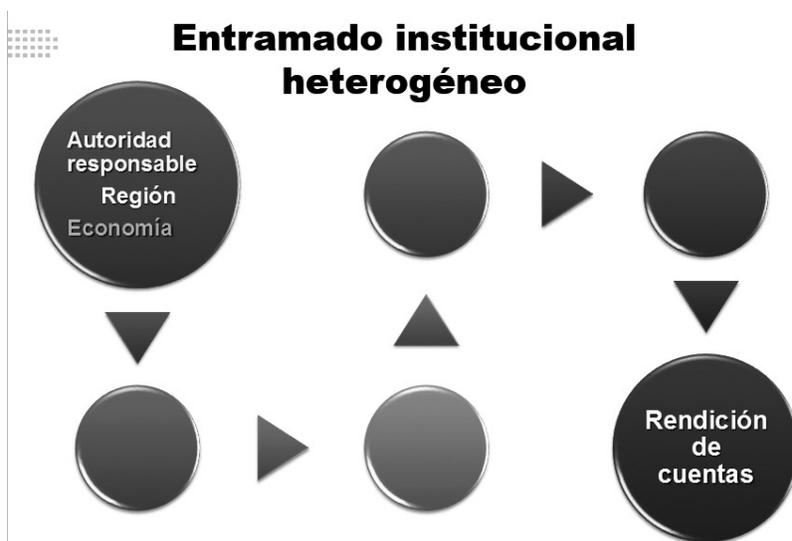
La fiscalización superior es solamente un componente de un entramado enorme y complejo, y no será sino en la medida en que todas las instituciones, cada una de ellas en su ámbito específico, nos comprometamos con decir simplemente la verdad, para poder recuperar la confianza que se ha ido erosionando a lo largo de los años. Entre tanto, existe una serie de acciones específicas que podemos emprender para avanzar en ese rumbo.

Nuestro objetivo de contar con credibilidad y confianza choca con la imagen negativa que el ciudadano común tiene de lo público. Quienes participamos en tareas del sector gubernamental enfrentamos el escepticismo de amplios sectores ciudadanos.

Esta avasallante realidad se alimenta de lo que pasa hoy, pero es el resultado de la distancia que el funcionario público ha generado, desde hace varias décadas, entre su trabajo y el interés de la sociedad.

La democracia, pensábamos, solucionaría esta relación de desconfianza. Ahora, queda claro que no fue suficiente. Estamos en una crisis que puede ser, a su vez, la puerta para encontrar la solución.

El entramado institucional, tal y como está articulado actualmente, propicia que el derecho a la rendición de cuentas se ejerza de manera heterogénea y, dependiendo de la materia, a expensas de la autoridad responsable, de la región donde se viva y del poder económico con que se cuente.



Hay dos factores que han debido ser sopesados, por quienes toman las decisiones políticas en este país, a fin de contribuir, en la práctica, a que se den los cambios necesarios.

El primero es aceptar que esta etapa negativa de credibilidad e imagen no es un asunto de partidos, es un asunto de Estado.

Con base en los argumentos antes expuestos, se puede construir la hipótesis de que esta crisis se suscitara independientemente de la composición partidista de los gobiernos y las entidades públicas. En tanto no se conciba la solución como un asunto sistémico, no hay margen para el optimismo.

Segundo, los problemas vinculados con la gestión gubernamental trascienden al año fiscal. Es cierto que por facilidad operativa, el funcionamiento de los entes públicos debe medirse por años. El presupuesto se aprueba de esa manera y la Cuenta Pública se elabora sobre una base anual. Sin embargo, los incentivos que enfrentan los funcionarios públicos no son anuales sino permanentes.

En este contexto, y reconociendo estas circunstancias, se da el establecimiento del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), que acaba de ser aprobado por el Congreso mexicano.

Este importante proyecto representa una apuesta por la institucionalidad. Hay que tener en cuenta que ésta debe entenderse no sólo

como el entramado de organizaciones, sino también como los límites que acotan la interacción entre los individuos y las entidades que forman parte del aparato gubernamental en su conjunto.

Dichos límites están en función, en gran medida, del marco legal que rige la actuación del funcionario público.

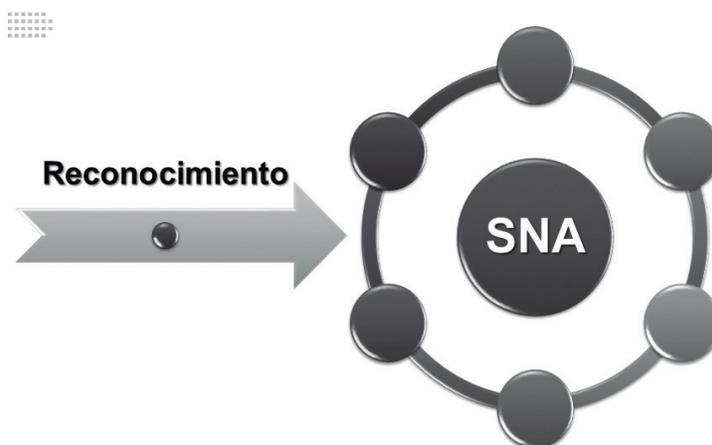
La solución a la falta de credibilidad actual debe consistir en establecer, como ya se ha mencionado, una cultura de legalidad, de control y de rendición de cuentas, creando un sistema donde cada integrante del gobierno enfrente un ambiente, liderado por la fiscalización, la transparencia y sanciones efectivas, en el que sus incentivos personales, se alineen con el interés público.

La ASF ha pugnado desde hace tiempo respecto a alcanzar una solución integral para mejorar las condiciones en las que se desenvuelve su labor de fiscalización.

Como se ha señalado en múltiples ocasiones, la información que presenta la institución a mi cargo –catorce meses después del cierre del ejercicio que se revisa- no representa aún un insumo oportuno para los diputados en la asignación presupuestaria y propicia confusión, así como una percepción negativa respecto al proceso de rendición de cuentas en México.

El Sistema Nacional Anticorrupción

La creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) retoma y fortalece los temas abarcados desde 2012, e incluye otros aspectos que dan solidez y profundidad a los cambios que se discuten actualmente.



En particular, hay cinco elementos que se desprenden de dicho Sistema que me gustaría resaltar.

1. La temporalidad en la que se circunscribe el proceso de fiscalización

En el contexto del SNA, se tiene contemplado que la ASF pueda fiscalizar recursos federales ejercidos en el año fiscal en curso, así como aquellos vinculados a actos irregulares cometidos en ejercicios previos al año de la Cuenta Pública que es objeto de revisión, bajo las circunstancias que defina la legislación secundaria.

Esta situación abre la posibilidad de que el ente fiscalizador responda de manera más dinámica y oportuna a situaciones coyunturales que así lo ameriten.

Asimismo, desde el punto de vista de los incentivos de los servidores públicos, esto constituye un elemento de disuasión importante, en tanto que refuerza la presencia de la ASF.

2. El universo auditable

Las modificaciones constitucionales referidas facultan al órgano de fiscalización federal para extender su cobertura hasta las participaciones federales, con el fin, desde mi óptica, de generar un balance entre las condiciones de rendición de cuentas en los tres ámbitos de gobierno.

Al respecto, se registra una asimetría debido a los factores existentes en materia de equilibrio de poderes, diversidad de medios de comunicación y desarrollo institucional, lo que propicia la ausencia de alicientes para obtener resultados positivos y sancionar las irregularidades.

Es preciso reconocer, además, que las Entidades de Fiscalización Superior Locales aún tienen limitaciones para asumir cabalmente las funciones que les corresponden.

3. Entrega de resultados

En el marco del SNA, los resultados derivados de la fiscalización superior podrían darse a conocer a la Cámara de Diputados mediante entregas cuatrimestrales (junio, octubre y febrero), en lugar de una sola presentación, que se lleva a cabo catorce meses después del cierre del ejercicio fiscal auditado.

El valor de la oportunidad en la entrega de nuestros resultados consiste en permitir que la fiscalización superior aporte una visión integral de la gestión gubernamental (1) al Poder Legislativo como un insumo relevante para la formación de su agenda; (2) a los entes auditados para definir acciones de mejora y como elemento preventivo para evitar la reiteración de irregularidades, y (3) a la opinión pública para proporcionarle elementos objetivos para sustentar el análisis y el debate.

Consideramos que una visualización de mayor valor estratégico para hacer uso de la información derivada de la fiscalización superior, es aquella que se basa en la identificación de condiciones que dan lugar al surgimiento de vulnerabilidades en la gestión de las entidades públicas. En este sentido, el SNA es un ámbito propicio para generar una corriente en la cultura de la administración pública que se concentre en los asuntos prioritarios en función de su impacto en el conjunto del sector público y permita proporcionar soluciones concretas a problemas estructurales comunes y reiterativos.

4. Se elimina el rol de juez y parte entre la fiscalización y la imposición de sanciones administrativas

Se prevé un nuevo esquema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos y de los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como de hechos de corrupción en que incurran tanto servidores públicos como particulares.

De manera específica, se contempla que las responsabilidades administrativas graves serán investigadas y substanciadas por la ASF y los órganos internos de control, y su sanción corresponderá al Tribunal Federal de Justicia Administrativa y a sus homólogos en las entidades federativas.

Esta armonización en la aplicación de sanciones administrativas, constituye uno de los pilares para eliminar la fragmentación que hoy tenemos en la materia. Una medida de esta naturaleza no debe significar, sin embargo, una minimización de la importancia de las actividades de auditoría interna y promoción del control al interior en el sector público.

5. Se visualiza la respuesta del Estado mexicano al fenómeno de la corrupción como una política pública con visión sistémica

En este panorama, el SNA abre las condiciones, que deberán materializarse en las leyes secundarias respectivas, para que la fiscalización, el acceso a la información, la evaluación presupuestal y de programas, los sistemas de archivos y la contabilidad gubernamental interactúen de manera eficiente y efectiva.

Tales condiciones propician que aspiremos a que la gestión pública se enfoque a asignar, de la manera más atinada, los recursos financieros, humanos y tecnológicos disponibles para llevar a cabo acciones de impacto social que representen una diferencia real en la vida de los ciudadanos.

Adicionalmente a estos cinco rubros, juzgamos conveniente que la iniciativa en comento haya incluido en su exposición de motivos el reconocimiento formal del Sistema Nacional de Fiscalización como eje central y pilar fundamental del SNA.

En 2010, la ASF tomó la iniciativa de convocar a todas las instituciones vinculadas con la auditoría gubernamental en México, incluyendo los tres ámbitos de gobierno, los distintos poderes y los órganos constitucionalmente autónomos, para integrar un Sistema Nacional de Fiscalización.



El Sistema está concebido como un conjunto de principios y actividades estructurados y vinculados entre sí, que buscan establecer un ambiente de coordinación efectiva entre todos los órganos gubernamentales de fiscalización en el país.

Entre los logros de este proyecto podemos contar con la concientización, a nivel nacional, sobre los requisitos mínimos de un trabajo de auditoría con calidad y prevalencia de los principios de independencia e integridad, así como la creación de un marco nacional de Normas Profesionales de Auditoría basado en los estándares definidos por la INTOSAI.

El desarrollo del SNF ha permitido una identificación puntual de las brechas existentes entre sus distintos miembros a nivel de capacidades institucionales, competencias técnicas e inclusive respecto a la divergencia de los marcos legales aplicables.

Si bien existen elementos difusos y potencialidades en el SNA que, en su momento, deberán ser tratados de manera cuidadosa en el diseño de las leyes secundarias en la materia, debemos observar que, en su forma actual, el dictamen considera los elementos de mayor importancia. Recordemos, además, que todo es perfectible.

De la misma forma, considero que es pertinente señalar que, a pesar de los avances que se tendrían con la aprobación de esta iniciativa, hay que evitar la generación de falsas expectativas que hagan pensar a la ciudadanía que el problema quedará resuelto en el corto plazo.

Los resultados del SNA se podrán constatar en el mediano y largo plazos; inclusive, la emisión de las leyes secundarias y el inicio de su implementación tomarán, al menos, un par de años.

Ahora bien con base en este nuevo marco legal, surge la pregunta sobre el rol que pretende ocupar la ASF en el proceso de rendición de cuentas de nuestro país y las oportunidades que vislumbra.

Desde mi perspectiva la institución que tengo el honor de dirigir tiene dos tareas implícitas que se desprenderán del cumplimiento de las disposiciones que le dan forma al SNA.

La primera es continuar actuando al límite de su mandato para contribuir a la mejora de la gestión gubernamental, con un enfoque técnico, objetivo y de largo plazo, mediante la fiscalización de la cuenta pública.

La segunda es aprovechar la oportunidad que brinda la facultad de auditar asuntos del ejercicio fiscal en curso, con el fin de que, con una labor independiente y autónoma, se construya un mensaje y una narrativa que influya en la percepción pública respecto a que con el SNA contamos con un esquema de rendición de cuentas más sólido y eficiente.

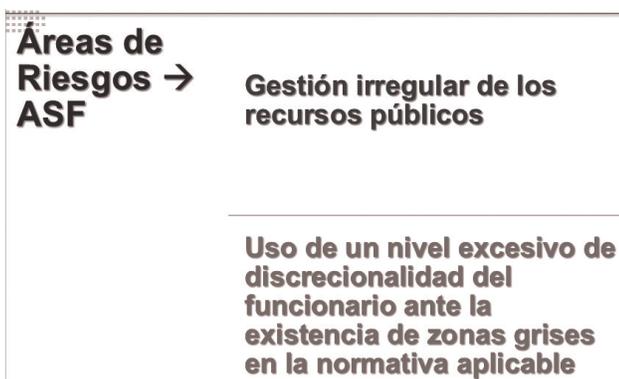
De manera específica, esta facultad posibilitará evitar, en su caso, potenciales daños a la hacienda pública federal, corregir acciones desde una etapa temprana, así como alertar a las autoridades de manera oportuna.

Este nuevo mecanismo debe estar regulado de manera particular en las disposiciones legales señalándose con toda claridad los supuestos de intervención. Como ejemplos podemos indicar la supervisión de la obra pública del ejercicio en curso o la fiscalización de recursos vinculados con desastres naturales.

En cuanto a los temas que formarán parte de nuestro programa de auditorías, considero que contamos con un mapa robusto respecto a la problemática existente en la gestión gubernamental.

En particular, la ASF ha identificado áreas de riesgo que entrañan la posibilidad de que se presenten situaciones como una gestión irregular de los recursos públicos; el uso de un nivel excesivo de discrecionalidad del funcionario ante la existencia de zonas grises en la

normativa aplicable; fallas en cuanto a los resultados de programas debido a problemas recurrentes en la eficacia, eficiencia y economía de la acción gubernamental; o la ausencia de elementos suficientes y efectivos de supervisión y control en los procesos que los entes auditados llevan a cabo, por citar algunos.



Para sistematizar un universo tan disímulo se definieron tres tipos de riesgo a partir de las auditorías practicadas a la Cuenta Pública 2013. En primer lugar, se consideran riesgos estratégicos aquellos que pueden llegar a tener un impacto en la totalidad de la gestión de los entes públicos; estos riesgos requieren una especial atención, puesto que muestran debilidades estructurales del Estado mexicano.

El segundo tipo de riesgo es el vinculado a la rendición de cuentas y transparencia; consiste en aquellas situaciones en que la falta de exposición pública de información clave, no permite una toma de

decisiones adecuada, o no permite que los distintos actores sociales que estén involucrados con el acto de gobierno en cuestión, puedan dar el seguimiento adecuado.

Finalmente, existen los riesgos de operación que son aquellos que se materializan en la actividad normal de los entes auditados y que limitan la oportunidad o el alcance de los resultados obtenidos, situaciones que resultan en una afectación al interés de la sociedad.

Para la Cuenta Pública 2013 se distinguieron trece áreas de riesgo de mayor impacto y representatividad en el sector público. Las trece áreas son:

1. Integridad gubernamental. Es necesario que las entidades públicas generen las condiciones adecuadas, incluyendo una referencia clara a un código de valores, para el desarrollo de las funciones profesionales de los servidores públicos. Dicho entorno está en función del ejemplo de los mandos superiores, la definición puntual de los principios a seguir, así como la implementación de controles adecuados, los cuales deberían ser evaluados por los órganos de auditoría interna, que a su vez, tienen que constituirse en entes profesionales, con un carácter principalmente preventivo de actos irregulares.

2. Cultura administrativa basada en la gestión de riesgos y cumplimiento de objetivos. La mayoría de las entidades públicas del Estado mexicano no cuentan con un diagnóstico sobre el entorno de riesgos que puede afectar el cumplimiento de metas y objetivos institucionales. En este contexto es indispensable contar con sistemas de control interno adecuados a las especificidades de cada caso.

3. Rendición de cuentas en las entidades federativas. Hay una elevada dependencia de los gobiernos locales respecto de las transferencias federales que, aunada a la asimetría en las condiciones de rendición de cuentas entre el ámbito federal y el local, propicia la ausencia de alicientes para obtener resultados positivos y sancionar las irregularidades.

La fiscalización, la transparencia y la sanción administrativa y penal, implementadas a nivel estatal, son herramientas que aún no han logrado incidir en la gestión de los gobiernos locales; esto explica, en parte, la recurrente identificación de desvíos y de utilización inadecuada de los recursos federales transferidos.

En particular, me gustaría presentarles aspectos que propician condiciones adversas en la gestión de las entidades federativas.

El primero de ellos es la distribución inercial de los recursos. Los gobiernos locales reciben, en cada ejercicio fiscal, asignaciones de recursos en una proporción más o menos similar a la del año anterior, sin importar la

calidad de los resultados obtenidos en el mismo. Es decir, los mecanismos de distribución no incentivan los logros, ni sancionan las insuficiencias.

El segundo tema lo constituye la debilidad de las finanzas de las entidades federativas y municipios. Esta situación predispone un entorno que propicia que los recursos federales se apliquen a requerimientos de los gobiernos locales, distintos a los autorizados.

Asimismo, la posible disminución de la recaudación federal participable, por la reducción en el precio del petróleo, afectará las participaciones federales a las entidades federativas y municipios, lo que acentuará esta problemática.

En ese sentido, la recentralización del pago de la nómina educativa podría generar condiciones que propicien el desvío de recursos del gasto federalizado.

Finalmente, como tercer aspecto dentro del área de rendición de cuenta en las entidades federativas, me gustaría subrayar el tema de las debilidades en las capacidades institucionales de los gobiernos municipales.

Un factor que explica la elevada incidencia y recurrencia de las observaciones determinadas en las auditorías de los fondos y programas operados por los municipios, son las debilidades en sus capacidades técnicas, administrativas, normativas y organizativas, es decir, en su desarrollo institucional.

La alta rotación de personal (alrededor de un 15% anual); la falta de institucionalización de procesos, que se traduce en la reinención de las formas de trabajo en cada cambio de administración; la reducida profesionalización del personal (sólo el 4% de los municipios tiene implementado el servicio profesional de carrera), entre otras, son manifestaciones del insuficiente desarrollo administrativo de la gran mayoría de los municipios.

De acuerdo con el Índice de Desarrollo Institucional Municipal elaborado por la ASF, el 31% de los municipios se ubican en la categoría de “Muy Bajo” y “Bajo”, y un 23%, en el nivel “Medio”. Para 2,441 municipios, el IDIM tuvo un valor promedio de 0.4382 en una escala de 0 a 1 puntos.

4. Padrón de beneficiarios de los programas sociales. La ausencia de datos sistematizados y confiables respecto a los beneficiarios debilita el impacto de un programa social, de un subsidio o un apoyo, que se traduce en un costo para la comunidad, al generarse la percepción de que los programas sociales no son operados atendiendo a criterios de equidad y eficacia.

5. Revelación de pasivos y gasto. La revelación y publicación oportuna de cifras confiables respecto a la actividad financiera del Estado constituye un elemento de transparencia que genera certidumbre respecto a la operación del gobierno y permite visualizar, de manera

objetiva, sus perspectivas de mediano y largo plazos, así como sus riesgos y áreas de oportunidad para la asignación más eficiente de los recursos.

Sin embargo, su ausencia puede tener un impacto en cuanto a la percepción de la opinión pública y los agentes económicos respecto al estado que guardan las finanzas públicas.

6. Integración efectiva de la participación ciudadana en la gestión de programas públicos. Un elemento fundamental para mejorar la eficiencia y resultados del gasto público es la participación de la población beneficiaria en la gestión de los fondos y programas, especialmente en cuanto al seguimiento del ejercicio de sus recursos.

La concepción institucional de la participación social está concebida para involucrarla en la ejecución de los propios programas, pero no como un elemento vigilante, empoderado con la información suficiente para evaluar la gestión.

7. Adquisiciones, contrataciones o inversiones que cumplen la norma pero que no representan las mejores condiciones para el Estado. La ciudadanía manifiesta desconfianza de que, tanto en los procesos de adquisición en el sector gubernamental, como en sus resultados, se salvaguarde el interés público.

El marco legal aplicable prevé que los procesos de adquisición que se realicen entre entidades públicas puedan llevarse a cabo de manera directa; el hecho de que ambos participantes pertenezcan a dicho sector no implica, necesariamente, que se aseguren las mejores condiciones para el Estado.

Esta circunstancia ha tenido, en diversos casos, un efecto negativo en los resultados de la adquisición, ha mostrado posibles actos irregulares, y no abona a la credibilidad en el uso adecuado de los recursos públicos.

8. Proyectos de infraestructura sin planeación, supervisión ni seguimiento. Debido a la importancia de las obras y el monto de recursos requerido para llevarlas a cabo, resulta indispensable que sean concebidas, ejecutadas y controladas a partir de una perspectiva estratégica sustentada en aspectos como el rigor técnico y el impacto social.

Contrario sensu, una inadecuada planeación, supervisión y seguimiento de los mismos, ocasionan incrementos en el monto de inversión y plazos de ejecución.

9. Participación de intermediarios en la dispersión del gasto público. El ejercicio del presupuesto implica varias etapas antes de que los recursos aprobados estén disponibles para los ejecutores de los programas públicos. Cuando este proceso sufre retrasos debido a la

intervención de instancias intermedias, el impacto esperado del gasto público se ve afectado. Esta circunstancia puede tener efectos en el cumplimiento de los objetivos, en los resultados, e inclusive puede producir una percepción negativa en la opinión pública respecto a la acción gubernamental. La existencia de intermediación abre la posibilidad de que no se cumpla el principio de anualidad en el ejercicio de los recursos.

10. Subejercicios. La aplicación posterior de los recursos no ejercidos, pone en riesgo la garantía de su aplicación efectiva para los fines previstos por su normativa. Un elemento que limitaría la posibilidad de incurrir en subejercicios es la observancia del principio de anualidad.

Esto es, peso federal que no se utilice dentro del periodo fiscal y para los propósitos para los cuales fue aprobado, deberá reintegrarse a la Tesorería de la Federación. Esta situación es, en gran parte, causante de la falta de eficiencia del gasto federalizado.

11. Incorporación de Tecnologías de Información en el ejercicio gubernamental. La innovación constante de estas tecnologías y el peso que han adquirido en la modernización y operación de las instituciones, conllevan un proceso continuo de actualización, inversión y capacitación, que debe estar sustentado en necesidades reales y en implementaciones efectivas.

Existen condiciones de vulnerabilidad respecto a la utilidad y a la oportunidad de su implementación. Se puede afirmar, con base en los resultados de fiscalización, que la gestión en la materia ha abierto espacios para la utilización ineficiente de cuantiosos recursos y existen riesgos para la comisión de actos irregulares.

12. Programas públicos duplicados, sin coordinación o injustificados.

El diseño del marco normativo y la cultura administrativa existente (integridad, gestión de riesgos, coordinación entre entes, transparencia y control) son elementos que marcan la pauta respecto a la eficacia en la ejecución de los programas públicos.

Resulta relevante que las entidades gubernamentales involucradas tengan en perspectiva la interdependencia que otras acciones de gobierno tienen sobre sus responsabilidades, a fin de establecer las actividades de coordinación necesarias. El marco normativo define los límites dentro de los que puede realizar sus funciones.

Cuando los fundamentos y alcances de esta referencia no son claros, se originan condiciones de traslape y duplicidad, además de propiciar un ambiente de confusión, ineficiencia y discrecionalidad.

13. Servicios suministrados por particulares. Como parte de una política estatal, se abrió la posibilidad de transferir la prestación de una serie de servicios públicos a particulares, entre los que se cuentan

el desarrollo de infraestructura carretera, hospitales y sistemas de agua potable y drenaje. A pesar de que el argumento principal para realizar dicha transferencia es el de agilizar e incrementar la eficiencia en la gestión de dichos servicios, no se garantizan las mejores condiciones para el Estado respecto a precio y oportunidad, ni cumplen a cabalidad los principios de eficiencia, eficacia y economía.

Estos trece elementos se irán actualizando; de cualquier forma, esta aproximación basada en la identificación de riesgos conformará la piedra angular de nuestra labor.

Corolario

A fines del siglo pasado, con el surgimiento de una serie de equilibrios en la vida política del país, surgió la figura del ciudadano – cliente, receptor de bienes y servicios por parte del Estado.



Asimismo, a un nivel más complejo, se hizo necesaria una relación más horizontal y directa entre el Estado y las personas, basada además en principios como la transparencia y la rendición de cuentas.

Cuando el individuo deja de ser un súbdito para convertirse en un ciudadano, la responsabilidad de quienes ostentan un cargo público se acrecienta sustancialmente, puesto que no existe otro factor que dé legitimidad a su ejercicio del poder, si no es el de apegarse a una serie de valores y actuar teniendo como fin último el interés de la sociedad.

Este cambio de paradigma sorprendió a muchos funcionarios, independientemente de su nivel jerárquico o de su adscripción en los ámbitos federal, estatal o municipal del gobierno, acostumbrados a una percepción patrimonialista de sus funciones, a un grado de autonomía y discrecionalidad prácticamente ilimitado y a una actitud laxa respecto a los principios de la ética pública y de la obligación de hacerse responsables de los resultados de sus actos.

Un funcionario que pretenda desempeñarse en este ambiente tiene que ser sensible a estos factores: no hay cabida para una concepción caduca.

No podemos negar, que uno de los principales retos para el conjunto de las instituciones de México, independientemente de su naturaleza, funciones o inclusive signo partidario, es actuar de forma decidida para reestablecer sus vínculos con amplios sectores de la sociedad, que, desafortunadamente, se han visto erosionados por la falta de respuesta oportuna a los cuestionamientos, las expectativas y las necesidades de los diversos colectivos que integran a la comunidad.

Coloquialmente se dice que una de las definiciones de la locura es hacer lo mismo frente a un problema y pretender obtener resultados distintos.

En ese sentido, es necesario que no sólo las instituciones gubernamentales, sino las organizaciones ciudadanas, los grupos empresariales, los colegios de académicos, los formadores de opinión, y hasta el mismo ciudadano en lo individual, encuentren un momento para la reflexión acerca de su manera de interactuar con su entorno, y del tipo de comunicación que utilizan para transmitir a otros su pensamiento, deseos o acciones.



Si analizamos someramente la experiencia mexicana, encontraremos, con cierta facilidad, dos elementos que han acompañado desde siempre la vida pública del país, y que representan enormes lastres para poder concebirnos de una manera distinta: el primero es el predominio de la inmediatez en el pensamiento estratégico, y el segundo corresponde a la incapacidad de expresar, de manera clara, objetiva, comprensible y sencilla, nuestros argumentos e ideas.

Respecto al primero, vemos que, al parecer, la situación nacional y la opinión pública, se mueven al día; no existe una contextualización de los hechos que vemos; no se da un seguimiento a las cadenas de causa-efecto que originan los problemas y no se tienen en mente las vulnerabilidades que están latentes en nuestro entorno y que representan factores de riesgo. De la misma manera, tanto las acciones como las demandas, buscan satisfacer el corto plazo: la premura va en contra de la eficiencia.

En cuanto al segundo, hay verdaderamente un desgaste de las palabras, de los conceptos y del discurso, que muestra una incapacidad de representar con fidelidad quiénes somos y qué es lo que hacemos.

Es claro que en la arena política, en los negocios, en las relaciones interpersonales, se requiere un matiz específico para argumentar y convencer, sin embargo, esto no debe constituirse en un pretexto para ocultar el contenido detrás de la forma. Ambas deben contribuir a la transmisión de la idea.

Con el SNA se inicia una nueva etapa, sustentada en una visión de largo plazo en donde es necesario visualizar a lo público como una casa de paredes de cristal, donde todo lo que se haga puede y debe ser sujeto al escrutinio de la ciudadanía, y en la que toda decisión debe estar sustentada en la persecución del bien común.



Mensaje

En este sentido, en la Auditoría Superior de la Federación reiteramos nuestro compromiso de actuar al límite de nuestras facultades, con una visión técnica y neutral.



Semblanza del autor

C.P.C. Juan Manuel Portal Martínez

Auditor Superior de la Federación de México

El **C.P.C. Juan Manuel Portal Martínez**, electo como Titular de la Auditoría Superior de la Federación en diciembre de 2009 para el periodo 2010-2017, realizó sus estudios de Contaduría Pública en la Universidad Nacional Autónoma de México y cuenta con Maestría en Administración Pública, realizada en el Instituto de Estudios Superiores en Administración Pública, así como un Posgrado en el Instituto Panamericano de Alta Dirección de Empresas (IPADE).

El Auditor Superior cuenta con una vasta experiencia profesional en el sector público, en el que ha desempeñado importantes cargos vinculados siempre con los procesos de auditoría y contraloría, Destaca el trabajo desempeñado como Auditor Especial de Cumplimiento Financiero en la Auditoría Superior de la Federación y, como Contralor Interno en Liconsa, en la Secretaría de Desarrollo Social y en Petróleos Mexicanos. También actuó en el sector privado, en las áreas de auditoría y control interno.

Cuenta con la certificación del Instituto Mexicano de Contadores Públicos, así como con las certificaciones internacionales de Auditor Interno, Examinador de Fraudes y Auditor de Control Interno. Asimismo, ha sido galardonado por The Institute of Internal Auditors Inc. (IIA) con el *Premio Bradford Camus 2010*, el cual sólo se otorga a aquellas personas cuyos logros han contribuido a la investigación, educación, publicación y demás actividades en el campo de la Auditoría Interna; es el primer auditor latinoamericano en recibir esta distinción.

PERSPECTIVAS DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN EL MARCO DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

Editado por Universidad Nacional Autónoma de México,
Publicaciones Empresariales UNAM. FCA Publishing.
Facultad de Contaduría y Administración

Se terminó la edición el 19 de junio de 2015

Se utilizó en la composición tipos:
Myriad pro semicondensed 12/18 pts,
Myriad pro semibold 15/18 pts,
Antonio regular 12/16
Antonio bold 14/16

Idioma original: español

ISBN 978-607-02-9615-4

Secretaría de Divulgación y Fomento Editorial: Lic. Ma. del Carmen Márquez González
Departamento de Publicaciones y Fomento Editorial: Mtro. Víctor A. Hernández Arteaga
Revisión a cargo de: Dr. Jorge Barajas Palomo
Diseño de portada e interiores: L.D. y C.V. Olivia Cruz Catarino