



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACIÓN
SEMINARIO UNIVERSITARIO DE GOBERNABILIDAD Y FISCALIZACIÓN



CUADERNOS DE GOBERNABILIDAD Y FISCALIZACIÓN

CUADERNO NÚMERO 30

LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN (ASF) Y EL NUEVO SISTEMA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN EN MÉXICO

DAVID ROGELIO COLMENARES PÁRAMO

CIUDAD UNIVERSITARIA

México

Noviembre de 2019

**LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN
(ASF) Y EL NUEVO SISTEMA NACIONAL
DE FISCALIZACIÓN EN MÉXICO**



DIRECTORIO

Comité Ejecutivo

Dr. Enrique Luis Graue Wiechers
Rector

Dr. Leonardo Lomelí Vanegas
Secretario General

Ing. Leopoldo Silva Gutiérrez
Secretario Administrativo

Lic. Raúl Arsenio Aguilar Tamayo
**Secretario de Prevención, Atención
y Seguridad Universitaria**

Mtro. Néstor Martínez Cristo
**Director General
de Comunicación Social**

**Seminario Universitario
de Gobernabilidad y Fiscalización**

Dr. Alfredo Adam Adam
Coordinador

Mtra. Aurea del Carmen Navarrete Arjona
Secretaria Técnica

Mtro. Tomás Humberto Rubio Pérez
**Director de la Facultad
de Contaduría y Administración**

Dr. Alberto Ken Oyama Nakagawa
Secretario de Desarrollo Institucional

Dra. Mónica González Contró
Abogada General

Lic. Enrique Azuara Olascoaga
Contralor

Comité Consultivo

Dr. Juan Alberto Adam Siade

Dr. Rolando Cordera Campos

C.P. y Econ. José Ernesto Costemalle Botello

Mtro. Roberto Figueroa Martínez

Dr. Sergio García Ramírez

Lic. Jesús Hernández Torres

Dra. Arcelia Quintana Adriano

Lic. Roberto Salcedo Aquino

Mtra. Norma Samaniego Breach

Dra. Nadima Simón Domínguez

Lic. María Elena Vázquez Nava

Dr. David Vega Vera



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACIÓN
SEMINARIO UNIVERSITARIO DE GOBERNABILIDAD Y FISCALIZACIÓN



CUADERNOS DE GOBERNABILIDAD Y FISCALIZACIÓN

CUADERNO NÚMERO 30

LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN Y EL NUEVO SISTEMA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN EN MÉXICO

DAVID ROGELIO COLMENARES PÁRAMO

CIUDAD UNIVERSITARIA

México

Noviembre de 2019

Primera edición, noviembre de 2019

D.R. © 2017 Universidad Nacional Autónoma de México
Facultad de Contaduría y Administración
Ciudad Universitaria
(www.fca.unam.mx)

Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización
<http://sug.unam.mx>

ISBN 978-607-30-3341-1

Impreso y hecho en México

ÍNDICE

Presentación	9
Agradecimientos	13
Introducción	17
Un nuevo modelo estratégico para la labor auditora	25
Prioridades sobre la fiscalización del Gasto Federalizado	31
Principios de la reestructuración institucional	35
Auditorías estatales y coordinación nacional	45
Comentarios finales	49

Presentación

Conforme lo establece el acuerdo de creación del Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización, los dos conceptos que dan materia a su actividad tienen el objetivo de procurar 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 administración de los recursos nacionales y la verificación de su debida aplicación a dichos fines.

Aimé Figueroa investigadora de la Universidad de Guadalajara especialista en temas de Rendición de Cuentas y Fiscalización, identifica muy bien la

utilidad de esta última función ya que señala que “sirve a todos: es una inversión con alto rendimiento social que coadyuva a erradicar la corrupción, detonada principalmente por la discrecionalidad en el ejercicio público” .¹

Aunque los antecedentes de la fiscalización en México se remontan a épocas prehispánicas y también a la conquista, la creación de la institución que hoy conocemos como Auditoría Superior de la Federación, se da cuando en 1824 se emite la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, producto de la independencia, cuyas disposiciones condujeron a la creación de la Contaduría Mayor de Hacienda como órgano técnico de fiscalización de la Cámara de Diputados.

La organización del Estado en tres poderes, establecida en la primera carta fundamental de nuestro país, vio en el Poder Legislativo al medio de contrapeso del Ejecutivo para evitar que el poder mismo

¹ https://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/aimee_espanol_2008.pdf

cayera en forma absoluta en una sola persona o en un solo grupo. Así, se estableció la obligatoriedad de que el Ejecutivo rindiera cuentas al Poder Legislativo, sobre el ejercicio de los recursos a él asignados.

Hace 20 años, una reforma constitucional de gran envergadura transformó a la Contaduría Mayor de Hacienda en la Auditoría Superior de la Federación, que es el órgano auxiliar del Poder Legislativo, que cuenta con autonomía técnica y de gestión para realizar la fiscalización superior en nuestro país.

Al día de hoy podemos afirmar que la Auditoría Superior de la Federación es un importante agente de cambio para el mejoramiento de la gestión pública y que sus funciones contribuyen en gran medida en la prevención y combate a la corrupción en todos los niveles de gobierno.

En su momento, esta gran institución fue impulsora de la creación del Sistema Nacional de Fiscalización, el cual quedó inserto en el Sistema Nacional Anticorrupción. Junto con otras instancias fiscalizadoras a nivel nacional y federal, la ASF tiene

la responsabilidad de coordinarse e interactuar de manera efectiva para que se conozca la forma en que se están utilizando los recursos, el desempeño de las políticas y programas públicos y el grado en que se están alcanzando sus objetivos de tal forma que haya certeza respecto del cumplimiento de las responsabilidades del gobierno.

La Universidad Nacional Autónoma de México estudiosa de los problemas nacionales con el objetivo de hacer propuestas para su solución, se complace en escuchar la visión del Lic. David Rogelio Colmenares Páramo, Auditor Superior de la Federación de cómo ésta instancia puede contribuir a que la ciudadanía tenga la anhelada confianza en sus instituciones públicas, como señal de la satisfacción de sus necesidades, del buen desempeño gubernamental y de la adecuada utilización de los recursos públicos.

Dr. Alfredo Adam Adam
Coordinador del Seminario Universitario de
Gobernabilidad y Fiscalización

Agradecimientos

Agradezco a la Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Nacional Autónoma de México y a su División de Posgrado, por la oportunidad de contribuir con el Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización. Me congratulo por la dinámica de colaboración que la Auditoría Superior de la Federación está construyendo con la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Al respecto, cabe destacar que en junio pasado se suscribió un Convenio entre dichas instancias, con el apoyo del rector, Dr. Enrique Luis Graue Wiechers y la presencia del Mtro. Tomás

Humberto Rubio Pérez, director de la Facultad de Contaduría y Administración.

Dicho convenio constituye un verdadero relanzamiento en la relación con la Universidad, a tono con la nueva etapa que vive la ASF. En un contexto como éste, de definiciones que marcarán el devenir nacional, y en concreto, del papel que debe jugar la ASF en la evolución de la democracia y su institucionalidad, el acompañamiento de la UNAM es fundamental.

La Universidad, con los principios que rigen su misión y quehacer, así como su capital humano e intelectual, ha estado presente en los procesos decisivos de nuestra historia, arrojando luz ante los retos, orientación frente a las disyuntivas de carácter nacional; con ideas, soluciones, alternativas y también el respaldo comprometido a las grandes causas de nuestra nación.

Tengo la convicción de que en este momento el apoyo de la Universidad no será menor. En concreto, para la consolidación del andamiaje institucional de la transparencia, la fiscalización efectiva y la rendición de cuentas democrática en México.

Ahora que existe una manifiesta exigencia de renovación de la gestión pública para abatir la corrupción y la impunidad que socavan la confianza social, necesitamos construir y consolidar ese aparato institucional que dé respuesta puntual en esa línea, con resultados y capacidades que perduren en el tiempo.

Las responsabilidades, las facultades, las competencias, los medios técnicos y las posibilidades a disposición de la ASF para cumplir con su mandato, así como los alcances de sus resultados, se han ampliado a niveles que hace pocos años hubieran parecido inverosímiles.

Introducción

Actualmente, la ASF juega un papel preponderante en los temas y los procesos centrales de la gobernanza democrática y la búsqueda de una rendición de cuentas efectiva en México. En ese sentido, se han ampliado sustantivamente los márgenes de fiscalización, por ejemplo, auditando a los congresos locales, como nunca se había hecho.

A la Institución le incumbe, desde luego, que los avances en materia de transparencia y fiscalización en México y, en particular en materia de auditoría gubernamental, tengan su corolario en un combate a la impunidad que dé resultados y certeza.

Este nuevo papel de la ASF responde a un gran proceso de reforma y relanzamiento de la función fiscalizadora en el régimen democrático de nuestro país, que ahora corresponde consolidar.

La nueva ASF, y lo que debe ser a futuro, se sustenta en la incorporación de nuevas facultades y el fortalecimiento de sus capacidades institucionales; cambios que han estado orientados a incrementar el impacto de la fiscalización como vehículo de gobernanza democrática, garante de control ciudadano y rendición de cuentas.

Estas nuevas competencias son resultado de las trascendentes reformas constitucionales y a diversas leyes llevadas a cabo en los últimos años. Además, coinciden con una coyuntura muy especial en el devenir de nuestra nación, en el contexto político presente, que abre múltiples oportunidades, pero también grandes desafíos. Entre ellos, el reto de fortalecer la confianza ciudadana en lo público, como elemento crucial para retomar con rumbo el fortalecimiento institucional del Estado mexicano.

Sobre este tema, es necesario destacar que la fiscalización ha sido un principio constitucional desde el inicio del régimen político republicano del país, al disponerse la creación de la Contaduría Mayor de Hacienda, antecedente de la Auditoría Superior de la Federación, en nuestra primera Carta Magna, de 1824. La fiscalización superior en México, como función prioritaria de la administración pública y de la democracia, tiene 195 años de vida.

Sin embargo, el modelo y la arquitectura institucional de fiscalización de la gestión gubernamental y de los recursos públicos con que hoy contamos, si bien son depositarios de esa herencia, tienen como móvil directo al proceso de transición democrática del país, que para algunos analistas inicia con la reforma electoral de 1977.

En este sentido, el Sistema Nacional de Fiscalización (SNF) se encuadra en una corriente de desarrollo de capital institucional del Estado mexicano, en la línea de la gobernabilidad democrática. El desarrollo democrático y de sus dispositivos, como la

fiscalización superior, con su creciente complejidad, no puede ser concebido como un proceso finito o que pueda decretarse terminado; siempre debe renovarse y adaptarse a las realidades cambiantes.

Punto de inflexión fue la reforma constitucional que dio paso a la creación de la ASF. Como sabemos, esta institución inicia labores el 30 de diciembre de 2000, coincidentemente con la primera alternancia democrática en el Poder Ejecutivo Federal. Sus directrices fueron la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y la preceptiva constitucional para crear un sistema de rendición de cuentas que contara con una entidad auditora robusta, políticamente imparcial, con autonomía de gestión y orientación profesional y técnica.

Posteriormente, en 2010, dicha normatividad fue sustituida por la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, la cual reforzó las atribuciones de la ASF, particularmente en lo que respecta a la práctica de auditorías de desempeño.

Por otra parte, en 2015, en el marco de la creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), se dio paso a la aprobación de una nueva ley de fiscalización —ordenamiento que actualmente rige a la institución—, la cual dispuso facultades inéditas de investigación y substanciación de faltas administrativas, así como la formalización del SNF.

De manera complementaria, es importante destacar otra serie de modificaciones a diversas normativas, las cuales han impactado de forma positiva en la estructuración de un marco jurídico robusto en materia de fiscalización y rendición de cuentas. En particular, a los cambios en la Ley Federal de Deuda Pública de 2015 y a la nueva Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios de 2017, así como las diversas modificaciones a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y a la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

Mención aparte merecen las reformas que hicieron posible la aprobación de la nueva Ley General de

Responsabilidades Administrativas, así como la creación y el proceso de cambio que tiene lugar en la Fiscalía General de la República. A todo ello hay que sumar el trabajo de construcción institucional para armonizar las leyes locales de fiscalización con el marco jurídico federal; aunque, cabe destacar, persisten brechas e importantes áreas de oportunidad en la materia.

Todo esto es una gran noticia para la ciudadanía, en el sentido de aspirar a un mayor control democrático y una mejor administración pública. Es el inicio de una etapa en el desarrollo del sector público nacional más centrada en la articulación interinstitucional, bajo la premisa de dar resultados tangibles.

Resulta claro que el sector público en su conjunto se enfrenta a exigencias sociales crecientes de renovación en la vida pública, para abatir la corrupción y la impunidad que han menoscabado la confianza ciudadana en la gestión de gobierno y la actividad política. Para avanzar en este reto se requiere de voluntad social y política, pero también de sistematización

e institucionalización para que los cambios sean sostenibles.

Resalta la necesidad de que la arquitectura institucional se consolide para que sea un baluarte de largo plazo para el estado de derecho y la gobernabilidad democrática. Esto es indispensable para llevar la renovación del discurso a los hechos, en una dinámica que perdure y permee en todos los ámbitos de la gestión pública, más allá de tiempos políticos, jurisdicciones y áreas de gobierno.

Un nuevo modelo estratégico para la labor auditora

En lo que atañe a la ASF, es importante destacar un cambio de enfoque en la forma de abordar su labor: pasar de un énfasis en lo cuantitativo, a uno más orientado a lo cualitativo.

Al respecto, es conveniente recordar que la ASF cuenta con un amplio reconocimiento en distintos ámbitos. El comienzo de su consolidación tuvo lugar cuando los resultados de las auditorías efectuadas, en la década anterior, generaron la imagen de que la institución era un contrapeso real al Poder Ejecutivo, en tanto órgano técnico de la Cámara de Diputados y, al mismo tiempo, una fuente de información

confiable sobre el proceso de rendición de cuentas en el país. No obstante, este desarrollo dio pie a ciertas distorsiones respecto al valor de la fiscalización superior.

La primera de ellas tiene que ver con una ponderación excesiva de las estadísticas sobre los resultados preliminares de las auditorías. Inclusive, en el imaginario colectivo, el día de la entrega de los informes se concibió como “el día del auditor”, en el que los hallazgos de las revisiones y el titular de la institución se convertían en los temas principales de los medios de comunicación durante las semanas subsecuentes. En los hechos, posteriormente, los montos observados y las acciones emitidas se solventaban como parte del proceso previsto en el marco legal aplicable, así que lo que se había anunciado originalmente cambiaba de forma radical.

De tal forma, se construyó la percepción de que, con la labor de la ASF, no pasaba nada. Se privilegiaron los datos sobre el proceso y no sobre el resultado final. Pero la meta de la fiscalización no deben ser los

montos de las observaciones, ni la cantidad de acciones, sino más bien, los efectos en la gobernanza de las entidades públicas y su contribución real a la rendición de cuentas.

En segundo término, era evidente el agotamiento del modelo que había sustentado a la auditoría gubernamental en México, mismo que ha influenciado la operación de la ASF, y que fue consecuencia de una inercia originada desde la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en 1982. Ese esquema contrastaba con el nuevo marco legal institucional, en particular con la Ley General de Responsabilidades Administrativas y el funcionamiento del SNA.

En el nuevo contexto se requirió, por parte de la institución, un ángulo multidisciplinario de la fiscalización y la concepción de que esta actividad conlleva un vínculo fundamental con el ámbito legal. Esto se evidencia con las nuevas facultades que se le han otorgado a la institución en materia de investigación y substanciación de faltas administrativas.

El tercer elemento de este proceso de renovación parte precisamente de que, en la política institucional seguida en los últimos años, el número de auditorías se convirtió en un fin en sí mismo, cuando la cantidad de revisiones por año debe responder a una estrategia orientada a la mejora de la gestión gubernamental, al fortalecimiento de las labores legislativas y a contribuir a la disminución de irregularidades, con base en una metodología rigurosa de planeación y programación.

De tal forma, hoy el factor preventivo es clave para la conducción de auditorías, sin dejar de lado la faceta sancionatoria que se deriva de una revisión neutral y técnica de la Cuenta Pública y con la obligación esencial de presentar los casos que lo ameriten ante las autoridades competentes.

En el mismo sentido, para la creación de un SNF eficaz, un objetivo central es fijar condiciones que permitan realizar un diagnóstico preciso y oportuno sobre cómo se ejercen los recursos públicos y dar pie a la atención de las áreas sensibles identificadas.

En la medida en que la ASF coadyuve con la identificación de problemáticas de carácter transversal en el ejercicio de los recursos públicos, que se determinen sus causas-raíz y se planteen medidas correctivas, se contribuirá, de una manera más efectiva, a la mejora de la gestión gubernamental. Siempre, partiendo del principio de conocer y atacar las causas, para reducir e inhibir sus manifestaciones y efectos.

Otra prioridad, reforzada en esta etapa, es la congruencia con la naturaleza federal del ejercicio presupuestal. Al respecto, hay que resaltar que 71% de las revisiones que practica la Auditoría Superior de la Federación se refieren al ejercicio de los recursos que son transferidos a entidades federativas y municipios, principalmente a través del Gasto Federalizado Programable y las participaciones federales.

Coadyuvar, desde el ámbito de competencias de la ASF, en la mejora de la gestión de los gobiernos estatales es clave por las grandes áreas de oportunidad detectadas, en función de su relevancia presupuestal

e impacto en las finanzas públicas estatales, así como en la atención de rubros estratégicos: salud, educación, seguridad e infraestructura básica, principalmente.

En ese sentido, se requiere de una interacción continua de todos los entes fiscalizadores del país, para llevar una revisión con la mayor precisión posible.

Prioridades sobre la fiscalización del Gasto Federalizado

El establecimiento de un nuevo enfoque de auditoría del Gasto Federalizado, orientado a la eficiencia, es un objetivo estratégico de la institución. La fiscalización de dicho rubro se había sustentado en la estrategia de abarcar la mayor cobertura posible, lo que ha implicado un uso no equilibrado de los recursos internos y limitado la profundidad de los resultados de fiscalización.

Con ese trasfondo, se identificaron elementos susceptibles de corrección y mejora precisos, como el incremento de las auditorías sin una estrategia de largo plazo; una coordinación poco efectiva con

instituciones que administran la información financiera y fiscal, entre otras materias; una determinación de observaciones que, en su gran mayoría, terminaban siendo solventadas. En respuesta a dicho diagnóstico, el nuevo enfoque de la fiscalización del gasto federalizado se basará en líneas de acción que atienden directamente estas áreas de oportunidad.

Por ejemplo, el aprovechamiento de las tecnologías de la información y comunicaciones, que, en primera instancia, conlleva varios factores como la conformación de un sistema de información digital, la diversificación de técnicas de minería de datos, la creación y difusión de modelos de Sistemas de Información Gerenciales y de Servicio al Cliente.

Entre los efectos positivos que podrían materializarse en el mediano plazo mediante la implementación de ese tipo de acciones destaca la reorientación de la evaluación de riesgos para la programación de auditorías, a través del uso del análisis de datos, considerando la efectividad de las acciones realizadas por el área. Asimismo, la definición de auditorías temáticas e

integrales, con el propósito de abordar temáticas específicas, con relevancia institucional, legislativa y social, como parte de un proceso integral de la fiscalización, y no como un asunto aislado.

En este sentido, esta reingeniería de procesos coadyuvaría a fomentar la especialización y a eliminar riesgos de conducir auditorías que, de antemano, conllevan una futura solventación. Asimismo, se están conformando equipos de trabajo multidisciplinarios, con capacidad para abordar temas de carácter transversal, y con perfiles adecuados.

En todo momento, la ASF trabaja con base a los principios elementales de respeto al federalismo. Por ello es que la Institución se ha empeñado a impulsar un diálogo permanente con distintas instancias que juegan un papel en el fortalecimiento de la Hacienda Pública Local y en la coordinación fiscal.

En particular, la institución busca concentrarse en ventanas de oportunidad como el considerar distintas alternativas para que, desde la fiscalización, se contribuya al fortalecimiento de la Hacienda Pública

Local, en materia de ingresos propios, así como al establecimiento de un sistema de indicadores sobre mejora regulatoria.

Para finalizar este apartado, es importante destacar que actualmente se está trabajando en la construcción de la Plataforma Virtual del SNF; iniciativa que permitirá ampliar la cobertura e impacto de la fiscalización de los recursos federales y locales, a través de la consolidación de información estratégica de todos los órganos auditores del país.

Esta herramienta tecnológica formará parte de la Plataforma Digital Nacional del SNA, lo que posibilitará que los logros del SNF sean valorados a la luz de lo que establezca la política del Estado mexicano en materia de combate a la corrupción.

Principios de la reestructuración institucional

Hoy tiene lugar un relanzamiento, por decirlo de alguna forma, del ente auditor federal, lo que también tiene que ver con el cumplimiento de las directrices del SNA; en específico, de ser parte integral de éste en su Comité Coordinador y como pieza fundamental en uno de sus componentes funcionales: el SNF, conformado por la ASF, la Secretaría de la Función Pública (SFP), las entidades de fiscalización superior en los estados y las contralorías estatales.

Es claro que el impacto de esta reestructura operativa se materializará en el largo plazo, de manera paulatina. Para ello se cuenta con el soporte de un

capital humano de más de 3 mil personas que le dan sustancia a la operación cotidiana de la ASF, con una gran reserva de capacidades y competencias profesionales y técnicas, destacadamente en equipos de auditores cada vez más especializados.

Otra prioridad estratégica es consolidar una verdadera estandarización de la auditoría gubernamental en México, a partir de las mejores prácticas internacionales. Para ello se requiere reducir al mínimo las diferencias existentes en las capacidades profesionales y de gestión de los distintos órganos de fiscalización en nuestro país.

Partimos del reconocimiento de que la fiscalización superior debe ser una disciplina en constante evolución, guiada por una estrategia que se fundamente en el marco legal aplicable, con las facultades y alcances que conlleva.

En la actualidad, el ejercicio de la fiscalización enfrenta múltiples desafíos derivados de la existencia de un sector público que, como toda construcción social, tiene una naturaleza cambiante y compleja.

El entorno político, el desarrollo económico, los avances tecnológicos, la dinámica social y el contexto internacional tienen un impacto significativo en la manera de operar de las instituciones del Estado. Es claro que el aparato gubernamental de nuestros días es distinto al que prevalecía hace 19 años, cuando comenzó la operación de la ASF.

De hecho, como referencia de las áreas de oportunidad de la ASF, se han tenido en cuenta los resultados del Informe sobre la gobernanza pública del Sistema Nacional de Fiscalización, elaborado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en el cual se destacan los temas primordiales que la institución debía abordar. Se resumen en seis puntos:

1. Mejorar la contribución de la ASF a la gobernanza pública, mediante la identificación de vulnerabilidades estructurales en los sistemas de control interno y de gestión de riesgos de las entidades auditadas: poner el

foco en los elementos que propician casos de fraude o corrupción.

2. Rediseñar procesos y la estructura de las áreas organizacionales, a fin de garantizar el equilibrio entre las capacidades y las nuevas responsabilidades. Énfasis en conceptos como agilidad estratégica y operacional, flexibilidad de recursos, así como unidad de liderazgo.

3. Adecuar la metodología de planeación y programación de auditorías para priorizar la asignación de recursos a temas relevantes, así como considerar reducir el volumen de revisiones realizadas.

4. Mejorar los procesos internos de control de calidad para garantizar la relevancia y solidez técnica de los productos institucionales, a fin de contribuir al fortalecimiento de las labores legislativas.

5. Reforzar las estrategias de divulgación y comunicación sobre la relevancia del impacto de nuestro trabajo entre los grupos de interés, incluidos el

Congreso, las Comisiones Legislativas, los entes auditados y los ciudadanos.

6. Reestructurar la manera en cómo interactúan y se coordinan los equipos de auditoría forense y otras áreas auditoras, a fin de identificar la causa-raíz de las problemáticas identificadas.

Sobre estas bases, la institución se ha abocado a dar resultados tangibles en temas cruciales, tales como el seguimiento puntual de las observaciones derivadas de la fiscalización, la vigilancia del presupuesto destinado a la creación de obra pública, el uso de la auditoría al desempeño como instrumento preventivo y una revisión estratégica de los recursos del Gasto Federalizado.

Una línea estratégica de carácter general es que, dada la creciente complejidad del universo auditable, la ASF rediseñó los trabajos de planeación y programación de auditorías para asegurar una cobertura estratégica de los sujetos y los objetos auditables. Esto,

con base en criterios objetivos, que eviten que determinados programas o fondos a cargo de instancias públicas federales o locales sean revisados de manera inercial y que, al mismo tiempo, haya entes que no sean fiscalizados.

Actualmente, las responsabilidades y las facultades de la ASF y de las auditorías estatales, como las de investigación y substanciación de faltas administrativas, exigen tener una arquitectura institucional y capacidades de corte multidisciplinario. En ese sentido, y como consecuencia del aumento y profundización de la materia auditable, se ha priorizado el desarrollo de las capacidades de seguimiento y atención a las observaciones y acciones derivadas de los informes de auditoría.

Por otra parte, anteriormente se presentaba un rezago en la atención a los entes fiscalizados, cuya documentación enviada para atender las acciones emitidas no se analizaba con toda oportunidad. Como parte de la nueva visión y proyectos estratégicos de la ASF, se tomó la determinación de resolver dicho

rezago a través del establecimiento de la Auditoría Especial de Seguimiento, Informes e Investigación.

El objetivo central es mejorar los procedimientos, a fin de eliminar obstáculos operativos que se han presentado en las tareas de solventación. Una cuestión muy delicada, pues inclusive se pone en riesgo la rendición de cuentas efectiva de los servidores públicos que hubiesen cometido irregularidades.

En síntesis, con esta nueva Unidad la ASF podrá abatir los rezagos entre las revisiones y las acciones derivadas, liberando a las otras áreas auditoras de esa labor de seguimiento.

Por su parte, en materia de auditorías de desempeño, la nueva visión consiste en llevar a nuevos alcances el proceso de planeación y agregar diferentes enfoques en el desarrollo de este tipo de revisiones, lo cual permitirá innovar y extender su impacto.

Para la planeación, se incorporan criterios metodológicos que proporcionan una perspectiva de mediano plazo, los cuales asegurarán la cobertura

de temas relevantes en la agenda nacional y sensibles en la opinión pública.

Asimismo, se busca cubrir tópicos que no habían sido fiscalizados, por lo que se complementan las variables para la selección de los temas, proyectos y programas por auditar.

Asimismo, con base en la adaptación de normas internacionales de auditoría, se busca implementar procedimientos de fiscalización dirigidos a la valoración de los bienes públicos desde el punto de vista del costo-efectividad y costo-beneficio, como herramienta de gestión pública basada en evidencias: un instrumento de apoyo en la toma de decisiones sobre la continuación, modificación o eliminación de políticas públicas.

Finalmente, es clave resaltar la relevancia de la fiscalización de obras públicas en los tres órdenes de gobierno, en función de la cantidad de recursos públicos involucrados, para verificar que los procesos de inversión, planeación, contratación y ejecución de los proyectos se apeguen, de manera estricta, a la

normativa correspondiente, sin dar lugar a áreas de opacidad o espacios propicios para la corrupción. Este será un ámbito de máxima prioridad en esta nueva fase de la ASF.

Auditorías estatales y coordinación nacional

Sobre este tema es preciso considerar que la ASF es parte de una estructura amplia, interinstitucional, que es necesario consolidar de manera integral y bajo una concepción federalista y de coordinación. En este sentido, la renovación no puede limitarse a la ASF: debe proyectarse a nivel nacional, en el marco del SNF.

En los Grupos de Trabajo de la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental (ASOFIS), que están a cargo de la actualización de las normas profesionales y el desarrollo de capacidades, se ha hecho evidente

que uno de los principales apoyos para cerrar brechas es la capacitación y la formación de cuadros auditores.

Sobre esos criterios se trabaja estrechamente con la ASOFIS, pero también con la SFP, que a su vez se coordina con la Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación.

Con ese trasfondo, los proyectos de alcance nacional que hay que impulsar en el marco de la ASOFIS tienen que ver con mejores prácticas en materia de distribución de participaciones federales a municipios, transparencia financiera, evaluación de áreas de riesgo en el sector público, así como de archivos, mejoras en materia de investigación y substanciación y desde luego, la capacitación, que resulta fundamental.

En general, entre las mayores prioridades en este campo destaca la armonización con las entidades de fiscalización superior locales, en particular en términos de información financiera y evaluación. La función fiscalizadora debe impactar positivamente para mejorar la gestión de los entes auditados e inhibir

prácticas irregulares, tanto a nivel federal, como estatal y municipal. Ello sólo será posible en la medida en que se fortalezca la independencia, la autonomía, la transparencia y la apertura de los órganos auditores, no sólo a través de cambios al diseño de los marcos legales, sino en su actuación diaria.

Comentarios finales

A la ASF le compete avanzar en la visión sistémica y federalista que el Estado mexicano ha trazado, a través de las disposiciones constitucionales en contra de la corrupción y la impunidad, y para afianzar la gobernabilidad democrática, bajo los principios de división de poderes, transparencia y rendición de cuentas.

Compaginar el mandato constitucional de la fiscalización con el nuevo entorno nacional, preservando su autonomía técnica y de gestión y privilegiando su enfoque técnico, como órgano especializado de la Cámara de Diputados es la meta permanente de la Auditoría Superior de la Federación.

Independientemente de la coyuntura, los principios que aseguran una aportación efectiva de la labor fiscalizadora al proceso de rendición de cuentas en el país, son la objetividad y neutralidad, que se refleja en una actuación alejada de consideraciones partidistas o políticas. Las circunstancias por las que atraviesa nuestro país demandan de acciones decididas, pero hay que ir más allá de la búsqueda de un mero impacto mediático: hay que atender las causas estructurales que han limitado la efectividad y la integridad en la acción gubernamental.

Abatir la corrupción es un reto histórico que compete a todas las instancias de gobierno. Para ello, consolidar un andamiaje institucional sólido, con un sistema bien articulado de fiscalización y transparencia en la gestión gubernamental, es fundamental.

El combate a la corrupción, la fiscalización del ejercicio de los recursos que la ciudadanía confía a los distintos sectores y entidades del gobierno y a los funcionarios públicos, el desarrollo de las instituciones del Estado mexicano con la premisa de la

gobernanza democrática, son cuestiones demasiado importantes para dejarlos solo al amparo de los directamente responsables.

No sólo se trata de fiscalización en términos de legalidad y cumplimiento, sino también de la capacidad de corregir, adecuar, mejorar, reorientar y/o depurar, bajo principios de eficiencia, eficacia y economía, la gestión de gobierno; las políticas, los programas y los proyectos del sector público.

Sobre esas bases debe evaluarse el desempeño de la ASF en el cumplimiento de su mandato constitucional y razón de ser: como institución a la cual la Nación le deposita la tarea de verificar que la gestión gubernamental y el buen ejercicio de los recursos públicos, que son los de todos los mexicanos, se realicen no sólo conforme a la ley, sino de manera eficiente y eficaz, en apego a las prioridades, los conceptos, los lineamientos y los objetivos autorizados por la representación popular en el Congreso, cumpliendo los requisitos de disciplina financiera, transparencia y armonización contable.

En todo el sector público nacional se debe lograr que la cultura de la rendición de cuentas sea una realidad cotidiana, procurando en todo momento fortalecerla, para que trascienda tiempos políticos y se extienda a lo largo y ancho de toda la vida pública.

*La auditoría superior de la federación y el nuevo
sistema nacional de fiscalización en México*

Editado por el Seminario Universitario de Gobernabilidad
y Fiscalización de la Universidad Nacional Autónoma de México

Se terminó de imprimir en noviembre de 2019 en los talleres de
Druko Internacional, S.A. de C.V., Calzada Chabacano 65, local F,
col. Asturias, Cuauhtémoc, 06850, Ciudad de México. Su impresión
se realizó en papel Cultural de 75g y forros en cartulina Couché de
300g con las familias tipográficas Stempel Garamond LT Std.

La diagramación y formación de páginas así como la corrección de
textos la realizó Formas e Imágenes, S.A. de C.V.

La edición estuvo al cuidado de la maestra
Aurea del Carmen Navarrete Arjona, secretaria técnica del
Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización

Tiraje: 500 ejemplares

La serie de Cuadernos de Gobernabilidad y Fiscalización es una colección de consulta sobre el significado y alcance de los dos conceptos fundamentales de nuestro sistema democrático que le dan nombre, los que procuran el sano equilibrio entre el Estado y la sociedad civil, mediante la administración adecuada de los recursos y la comprobación de su aplicación a los objetivos planteados para la administración de la nación que buscan el bienestar, desarrollo y equilibrio de su población.

Los organismos públicos deben utilizar con eficiencia, eficacia, economía y austeridad los recursos que les son asignados, así como transparentar la información sobre su gestión y rendir cuentas a cabalidad sobre el cumplimiento de la encomienda recibida por la soberanía y la Auditoría Superior de la Federación por vía de la fiscalización, es la instancia que de manera externa a los entes públicos (a diferencia de la Secretaría de la Función Pública que es responsable de fortalecer el control interno gubernamental y por tanto realiza revisiones desde la propia estructura de dichos entes), brinda los elementos para dar credibilidad y confianza al cumplimiento de estas obligaciones, señalar las faltas o desviaciones en las que se haya incurrido para que se corrijan y promover que se establezcan las mejoras conducentes, así como iniciar los procedimientos para que se realicen las investigaciones y se apliquen las sanciones en aquellos casos en que éstas sean procedentes. De ello el licenciado David Rogelio Colmenares Páramo, Auditor Superior de la Federación, nos expone en su charla, la visión y perspectivas que se tienen actualmente sobre el funcionamiento de la Institución a su cargo, y cómo esta instancia trabaja para que la ciudadanía pueda recuperar la credibilidad en sus instituciones públicas.

Dr. Alfredo Adam Adam
Coordinador del Seminario



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACIÓN
SEMINARIO UNIVERSITARIO DE GOBERNABILIDAD Y FISCALIZACIÓN
<http://sug.unam.mx/>