

Capítulo 1

Diseñar una estrategia basada en las fortalezas del Sistema Nacional de Fiscalización de México (SNF)

En este capítulo se exploran factores estratégicos para el Sistema Nacional de Fiscalización de México (SNF) y sus miembros, para asegurar aportaciones eficaces a la rendición de cuentas, integridad y transparencia en un contexto de múltiples sistemas. La formalización de jure del SNF subraya la necesidad de que sus miembros tomen medidas para garantizar que las metas y objetivos estratégicos aprovechen las fortalezas de las distintas instituciones del SNF, y establezcan con claridad las aportaciones del sistema con respecto a otros sistemas basados en las ventajas comparativas. Esto se aplica especialmente a la Entidad Fiscalizadora Superior de México, la Auditoría Superior de la Federación, que tiene un mandato más amplio y podría correr el riesgo de extralimitarse en el uso de sus facultades y atribuciones a falta de esfuerzos proactivos para equilibrar las nuevas responsabilidades y mantener su agilidad estratégica.

Introducción

Las recientes reformas constitucionales y la respectiva legislación secundaria contemplan tres sistemas para fomentar la rendición de cuentas, la integridad y la transparencia en México, entre ellos el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) y el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (SNT). Como parte del SNA, México también estipuló formalmente en la ley el Sistema Nacional de Fiscalización (SNF), que existía desde 2010 como un mecanismo de coordinación voluntaria entre organismos auditores nacionales y subnacionales.

La reforma constitucional que dio origen a esos sistemas entró en vigor en mayo de 2015, y una pieza fundamental de la legislación, la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, fue aprobada por el gobierno de México en el verano de 2016. Entre otras repercusiones, la legislación exige que los principales órganos de control en México participen en el SNF, eso incluye a la Entidad Fiscalizadora Superior de México, la Auditoría Superior de la Federación (ASF), la Secretaría de la Función Pública (SFP) —la entidad federal responsable del control interno—, así como a los órganos auditores estatales y municipales.

La formalización *de jure* del SNF, así como de otros sistemas, es un logro importante en México en cuanto a mayor rendición de cuentas, integridad y transparencia en el gobierno. El propósito del SNF es ofrecer una estructura para los principios y actividades que apoyen una coordinación eficaz entre los órganos de auditoría gubernamental de México. También se propone fomentar un enfoque integral y sistémico para auditar los recursos públicos (ASF, 2011). El Sistema Nacional de Fiscalización cumple con este objetivo basándose en las respectivas aportaciones, recursos y compromiso de las distintas instituciones que lo integran. Las reformas recientes no estipularon recursos financieros para el SNF en sí como órgano colectivo.

Conforme México pase de legislar a aplicar las reformas, el SNF enfrenta varios desafíos y problemas estratégicos y operativos. ¿Cómo puede el Sistema Nacional de Fiscalización cumplir estratégicamente con su mandato a la vez que complementa las metas y actividades del Sistema Nacional Anticorrupción y del Sistema Nacional de Transparencia? ¿Qué medidas concretas pueden tomar el Sistema Nacional de Fiscalización y la Auditoría Superior de la Federación que los preparen estratégicamente para consumir la visión de un enfoque sistémico para un gobierno más responsable en México? En este capítulo se ofrecen perspectivas y propuestas de acción que ayudan a contestar estas preguntas, extraídas de marcos y experiencias internacionales.

La tabla 1.1 ofrece un resumen de las propuestas de acción para el Sistema Nacional de Fiscalización y la Auditoría Superior de la Federación. Las propuestas se basan en la idea de que para asegurar aportaciones eficaces del SNF en un contexto de múltiples sistemas, sus miembros deben centrarse en las ventajas comparativas, con respecto a otros sistemas, y estipularlas con claridad en los documentos de planeación. Este capítulo ofrece perspectivas y marcos para hacer esto a nivel estratégico, y en el capítulo 3 se explica este tema con mayor detalle dando especial importancia a la Auditoría Superior de la Federación. Las propuestas de acción en este capítulo buscan no sólo ayudar al SNF y a la ASF a planear un papel más importante y maximizar su impacto, sino ayudar a definir cómo sus funciones contribuyen a las metas de política pública más amplias de las recientes reformas para fortalecer una gobernanza responsable.

Tabla 1.1. **Propuestas de acción para diseñar una estrategia basada en las fortalezas del Sistema Nacional de Fiscalización (SNF) de México**

Destacar las ventajas comparativas del SNF para lograr resultados de política pública	El SNF podría establecer claramente sus actividades y prioridades estratégicas a corto, mediano y largo plazo basado en la ventaja comparativa del Sistema y de cada una de sus integrantes en materia de auditoría gubernamental en relación con el Sistema Nacional Anticorrupción y el Sistema Nacional de Transparencia, así como de resultados de política pública.
	El SNF podría dedicar una unidad, como el nuevo Grupo de Trabajo sobre Transparencia, asignándole la responsabilidad primordial de coordinar con el Sistema Nacional de Transparencia y de contribuir a la eficacia de la agenda de transparencia y de las iniciativas de datos abiertos.
Perfeccionar la estrategia de la ASF para responder eficazmente a un mandato ampliado	La ASF podría comunicar con claridad la visión y objetivos con respecto a la auditoría forense que realiza y a sus nuevas funciones de investigación, que destaquen su ventaja comparativa en auditoría y ayuden a garantizar la coherencia con las actividades de los demás miembros del SNF y de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.
	La ASF podría asegurar su capacidad para equilibrar y responder eficazmente a sus nuevas responsabilidades al realizar un análisis exhaustivo de los principales elementos de su agilidad estratégica y operativa, incluso al llevar a cabo una evaluación de su capacidad de respuesta estratégica, de la flexibilidad de sus recursos y de su Alta Dirección.
	La ASF podría adaptar su programación de auditoría basada en riesgos para priorizar aún más cómo asigna recursos y reducir el volumen de las auditorías realizadas.

Destacar las ventajas comparativas del Sistema Nacional de Fiscalización para lograr resultados de política pública

El SNF podría definir aún más sus actividades y prioridades estratégicas a corto, mediano y largo plazo centrándose en las principales fortalezas de sus miembros en materia de auditoría gubernamental.

El SNF ha existido como un mecanismo de coordinación voluntaria entre los organismos auditores internos y externos en todos los niveles de gobierno desde 2010. El propósito del SNF fue y sigue siendo ofrecer una estructura para los principios y actividades que apoyen una coordinación eficaz entre los organismos de auditoría gubernamental en México. También se propone fomentar un enfoque integral y sistémico para auditar los recursos públicos (ASF, 2011). La tabla 1.2 muestra un resumen de las funciones de las principales instituciones del SNF.

Tabla 1.2. **Función de las principales instituciones que integran el Sistema Nacional de Fiscalización de México**

Miembros del SNF	Descripción
Entidad Fiscalizadora Superior (Auditoría Superior de la Federación, ASF).	La ASF “depende orgánicamente” de la Cámara de Diputados de México, la cámara baja del Poder Legislativo bicameral del país (Artículo 79 de la Constitución [Gobierno de México, 1917]). La Constitución garantiza a la ASF autonomía técnica, de gestión y funcional, aunque pertenezca a la Cámara de Diputados, y se le ha conferido oficialmente la función de fiscalización del país. Por consiguiente, la ASF no es un poder constitucional ni un órgano constitucional autónomo, sino más bien un “órgano constitucionalmente pertinente” (UNAM, 2007; Ackerman, 2006). La ASF tiene numerosas responsabilidades relativas a la fiscalización superior de la Cuenta Pública, así como a la gestión y custodia de los recursos públicos, y a la formulación de recomendaciones basándose en las auditorías para mejorar las funciones del gobierno e informar al Congreso sus conclusiones, entre otras obligaciones.
Secretaría de Función Pública (SFP)	La SFP es la entidad del Poder Ejecutivo federal encargada de organizar y coordinar el sistema gubernamental de control y evaluación a través de órganos internos de control instituidos en el seno de cada Secretaría competente. Por ejemplo, la SFP define las normas para los procedimientos de control interno de la administración pública federal, y establece las bases de las auditorías en todas las dependencias y entidades de la administración federal. También supervisa a los servidores públicos federales para garantizar que acaten la ley en el ejercicio de sus funciones, y penaliza a quienes no lo hacen. La SFP tiene otras responsabilidades, como promover el cumplimiento de los procesos de control y establecer la política de contratación pública.
Entidades Fiscalizadoras Superiores Locales (EFL)	México es un sistema federal integrado por 31 estados y 1 entidad autónoma (Ciudad de México) a los que, sin excepción, se les ha otorgado reconocimiento constitucional. El gobierno federal ejerce el poder supremo en todo el país, pero los 31 estados y la Ciudad de México tienen sus propios gobiernos, presupuestos y sistemas de fiscalización independientes dirigidos por las EFL Entidades Fiscalizadoras Superiores Locales. Las 32 EFL junto con la Auditoría Superior de la Federación, como presidencia, forman la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental, A.C. (ASOFIS), foro de intercambio técnico y de desarrollo de capacidades para las entidades fiscalizadoras externas.
Secretarías estatales responsables de la auditoría y el control interno	Las contralorías de cada gobierno estatal son responsables de la auditoría y el control interno, con obligaciones similares a las de la SFP a nivel federal. El mecanismo de coordinación para esas instituciones es la Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación (CPCE-F), presidida por la SFP.
Contralores municipales y unidades de control interno de los organismos constitucionalmente autónomos	Se refiere a las oficinas de auditoría y control interno de los organismos del sector público reconocidos en la Constitución, pero que no pertenecen a la administración del gobierno federal.

Nota: En México existen otros organismos auditores, como las contralorías de los Poderes Judicial y Legislativo. La membresía al SNF está abierta a todos los órganos de auditoría interna y externa de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, además de los órganos constitucionalmente autónomos, así como de todos los niveles de gobierno (federal, estatal y municipal).

Fuente: Gobierno de México (2015), “Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública” [General Law on Transparency and Access to Public Information], *Diario Oficial de la Federación*, 4 de mayo de 2015. www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5391143&fecha=04/05/2015; Gobierno de México (2016a), “Ley General de Responsabilidades Administrativas” [General Law of Administrative Responsibilities], *Diario Oficial de la Federación*, 18 de julio, www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5391143&fecha=04/05/2015.

En octubre de 2012, los miembros del SNF aprobaron un plan estratégico para el periodo 2013-2017. La estrategia consta de cinco principios fundamentales: coordinar el trabajo eficaz, fortalecer las instituciones, evitar la duplicación y las deficiencias, aumentar la cobertura de control de los recursos públicos a nivel federal y local, y emitir informes pertinentes que sean sencillos y accesibles. Además, el plan da a conocer las siguientes metas que, a su vez, tienen su propio conjunto de objetivos y acciones específicas:

- normas profesionales comunes a nivel nacional;
- creación de las capacidades
- intercambio de información y trabajo conjunto
- mejoras en el marco legal y operativo vinculado con la fiscalización;
- mayor impacto de la labor de los órganos de auditoría gubernamental en el combate a la corrupción

- fortalecimiento del papel de la fiscalización en la promoción, determinación y fincamiento de responsabilidades a los servidores públicos (ASF, 2011).

Para alinear más sus actividades a raíz de las recientes reformas y la creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) y del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (SNT), la Auditoría Superior de la Federación podría actualizar su plan estratégico para establecer con claridad sus ventajas comparativas en relación con ambos sistemas. Perfeccionar la estrategia e identificar las ventajas a nivel de sistema puede contribuir a que los distintos miembros del SNF hagan los cambios estratégicos necesarios a nivel institucional, y así promover la coherencia. Hacerlo será decisivo para que las instancias maximicen sus aportaciones y eviten extralimitarse en el uso de sus facultades y atribuciones. Esto se aplica especialmente a la Auditoría Superior de la Federación, que ocupará un lugar prominente en los tres sistemas para fortalecer la rendición de cuentas, la integridad y la transparencia (véase la tabla 1.3).

Tabla 1.3. El Sistema Nacional Anticorrupción y el Sistema Nacional de Transparencia

Sistema Nacional Anticorrupción (SNA)	<p>Perspectiva general: El SNA es un organismo coordinador para todas las autoridades de cualquier orden de gobierno que combaten la corrupción y que de manera señalada se encargan de "la auditoría y el control de los recursos públicos" (Artículo 113 de la Constitución Mexicana). El Sistema tendrá un Comité Coordinador (véase Partes interesadas, siguiente párrafo) responsable de dirigir el diseño y aplicación de las políticas y mecanismos contra la corrupción. Los estados necesitarán establecer Sistemas de Combate a la Corrupción para coordinarse con las autoridades locales en asuntos relacionados con la corrupción.</p> <p>Partes interesadas: El SNA está integrado por la Auditoría Superior de la Federación, el nuevo Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la nueva Fiscalía Anticorrupción, la Secretaría de la Función Pública (SFP), el Consejo de la Judicatura Federal y un representante del Comité de Participación Ciudadana.</p> <p>Papel de la ASF: Se prevé que la ASF contribuya de manera importante con el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción y, en especial, que efectúe sus tareas de auditoría estipuladas en la Constitución, lo que incluye: 1) diseñar y promover políticas integrales de auditoría y control de los recursos públicos, 2) crear una base y principios comunes para una coordinación eficaz de las autoridades de cualquier nivel con respecto a la auditoría y control de los recursos públicos, y 3) elaborar recomendaciones no vinculantes para mejorar los resultados y el control interno basadas en el informe anual, cuya versión preliminar será elaborada por el Comité (Artículo 113, 2015).</p>
Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (SNT)	<p>Perspectiva general: La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública crea el SNT y establece 50 obligaciones de transparencia proactiva de cierta información para los estados, y otorga al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y a otras entidades competentes potestad para castigar los casos de incumplimiento. Entre otras cosas, la ley también crea una Plataforma Nacional de Transparencia que permitirá a los usuarios solicitar información. Algunas de las principales funciones del SNT son: promover políticas, investigación y análisis de temas vinculados con la transparencia, el acceso a la información, la protección de datos personales y el gobierno abierto. También está previsto que el SNT promueva la participación ciudadana y la digitalización de la información.</p> <p>Partes interesadas: El SNT está integrado por el INAI, la Auditoría Superior de la Federación, el Archivo General de la Nación y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).</p> <p>Papel de la ASF: El papel de la Auditoría Superior de la Federación en el SNT está definido en el reglamento interno.* En especial, se pidió a la ASF dirigir la Comisión de Auditoría del SNT, a la que se encomendaron tareas analíticas y de coordinación específicas que incluyen crear congruencia con el trabajo del Sistema Nacional de Fiscalización. Las reformas contemplan la publicación de los informes y resultados de auditoría de las entidades gubernamentales sujetas a auditoría por la ley. Sin embargo, también prevé la posibilidad de clasificar como "confidencial" la información que pueda "obstaculizar la verificación, inspección y actividades de auditoría relacionadas con la aplicación de las leyes, o afectar la recaudación de impuestos" (Artículo 113, 2015)</p>

Nota: *Este reglamento interno (ASF, 2013) incluye el Reglamento del Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, el Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, los Lineamientos para la organización, coordinación y funcionamiento de las instancias de los integrantes del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales y el Programa de Trabajo de la Comisión de Rendición de Cuentas.

Fuente: Gobierno de México (2015), "Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública" [General Law on Transparency and Access to Public Information], *Diario Oficial de la Federación*, 4 de mayo de 2015, www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5391143&fecha=04/05/2015; Gobierno de México(2016a), "Ley General de Responsabilidades Administrativas" [General Law of Administrative Responsibilities], *Diario Oficial de la Federación*, 18 de julio, www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5391143&fecha=04/05/2015.

Los documentos de estrategia del SNF ofrecen una base para sus partes interesadas, pero pueden actualizarse a fin de que concuerden mejor con las reformas recientes. Los documentos estipulan con claridad objetivos generales, definen ciertas funciones para las distintas partes interesadas o grupos de trabajo y promueven la coordinación entre los sistemas. Por ejemplo, las Bases Operativas para el Funcionamiento del Sistema Nacional de Fiscalización encomiendan al Comité Rector del SNF la coordinación con el Sistema Nacional Anticorrupción, y le asignan al Grupo de Trabajo Jurídico del SNF el objetivo de formular y adoptar medidas comunes con respecto al SNA (ASF, 2015a).¹ Sin embargo, considerando el periodo que abarca (2013-2017), el plan estratégico del SNF no aborda su función dentro del Sistema Nacional Anticorrupción. Además, ni la estrategia del Sistema Nacional de Fiscalización ni sus Bases Operativas abordan la función del SNF o de sus partes interesadas con respecto a coordinar e interactuar con el Sistema Nacional de Transparencia. Como se ilustra en el recuadro 1.1., es fundamental reconocer los vínculos entre las instancias y las codependencias entre los sistemas, incluidos el SNF y el SNT, para lograr resultados en materia de políticas públicas.

Recuadro 1.1. Vincular los sistemas de rendición de cuentas y transparencia: Subsidios al Campo en México

En 2008, una coalición entre organizaciones de la sociedad civil y grupos de interés presentaron una plataforma en línea llamada Subsidios al Campo en México o Subsidios Agrícolas en México (Subsidios, www.subsidiosalcampo.org.mx). La coalición creó el sitio web como una herramienta en línea para fortalecer la transparencia al divulgar información y datos sobre los subsidios agrícolas federales. El sitio web también incluye datos totales sobre los subsidios por estado, municipio y región, así como a lo largo de los años y los tipos de programas. La presentación dinámica de la información en el sitio web incluye gráficas, diagramas y mapas para facilitar la comprensión y el análisis comparativo. De acuerdo con el sitio web, la iniciativa se propone sistematizar la información de diferentes fuentes (Secretarías estatales, organismos descentralizados, centros de investigación y medios de comunicación), con el objetivo de:

- garantizar la transparencia de los presupuestos rurales al identificar los beneficiarios, montos y ubicación de los subsidios;
- promover el derecho de acceso a la información pública mediante la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental;
- promover la rendición de cuentas de los organismos, los responsables de la toma de decisiones y los servidores públicos encargados de la política agrícola federal,
- facilitar el diálogo sobre políticas públicas y desarrollo rural.

Desde 2008, el sitio web ha sido una valiosa fuente de información para el análisis y nuevos informes; según el contador de visitas del sitio se han hecho más de 20 millones de búsquedas. A través de distintas medidas, Subsidios ha sido una iniciativa exitosa para fortalecer la transparencia; sin embargo, existían desafíos derivados de suposiciones implícitas sobre los vínculos e interdependencias entre los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas y las instancias. Las suposiciones son:

- La información pública y accesible sería utilizada por organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía para exigir la acción del gobierno.
- Las principales instituciones responsables que intervienen en la política agrícola, entre ellas la Auditoría Superior de la Federación (ASF, la Entidad Fiscalizadora Superior), la Secretaría de la Función Pública y el Congreso, serían receptivos a las demandas de la ciudadanía y utilizarían la información para mejorar sus funciones de supervisión.
- El Poder Ejecutivo, incluida la Secretaría de Agricultura, sería igualmente receptivo a las conclusiones y recomendaciones de las instancias responsables; lo que daría lugar a la adopción de cambios en política pública.

Recuadro 1.1. Vincular los sistemas de rendición de cuentas y transparencia: Subsidios al Campo en México (cont.)

Durante los años previos a la existencia de la iniciativa Subsidios, México experimentó un importante cambio político e institucional para fortalecer la rendición de cuentas. Eso incluyó crear la Auditoría Superior de la Federación en el año 2000, así como aprobar una legislación federal que establece la libertad de información en 2002 y la incorporación de los derechos de acceso a la información del gobierno en la Constitución de México en 2007 (Cejudó, 2012). Sin embargo, un estudio de Subsidios mencionó que las instituciones responsables no siempre cumplían con sus obligaciones cuando Subsidios los alertaba sobre problemas causados por mecanismos incoherentes de rendición de cuentas, falta de incentivos y capacidad institucional limitada (Cejudó, 2012).

La transparencia sin rendición de cuentas puede presentarse de distintas formas. En el caso de Subsidios, la innovadora iniciativa de transparencia de un portal en línea fue exitosa en general; pero los principales usuarios de la información (es decir, las instancias responsables) no tenían los incentivos ni la capacidad para utilizar la información. Las dificultades tradicionales de las políticas de transparencia en línea también incluyen barreras de acceso a la información y la resistencia de entidades gubernamentales a exponerse a la divulgación pública (Shkabatur, 2012). Las barreras de acceso a la información implican no sólo la divulgación pública de la información (cantidad), sino también cómo se divulga (calidad) y si el público o las instancias responsables pueden analizar y entender la información.

Las suposiciones en el caso de Subsidios ilustran los importantes vínculos entre las iniciativas de transparencia y los mecanismos de rendición de cuentas. Los sistemas de transparencia dependen de sistemas de rendición de cuentas para la consecución de ciertos resultados, y viceversa. Como lo ilustran las suposiciones en el caso de Subsidios, las instancias en un sistema de rendición de cuentas están obligadas a responder a las iniciativas de transparencia para influir en el cambio de políticas públicas. Al perfeccionar su estrategia con relación a los demás sistemas, el SNF puede tener en cuenta esos vínculos, así como su propio papel y compromiso con el Sistema Nacional de Transparencia. Además, como se analiza en la siguiente sección, los miembros del SNF pueden considerar sus aportaciones al programa de transparencia. Esto puede incluir análisis de la estructura de las políticas de transparencia, y si se diseñan y aplican para evitar las dificultades tradicionales de las políticas de transparencia.

Fuente: Cejudó, G. M. (2012), “Evidence for change: The case of Subsidios al Campo in Mexico”, *Estudio No. 6*, International Budget Partnership, www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/LP-case-study-Fundar.pdf; Shkabatur, J. (2012), “Transparency with (out) accountability: Open government in the United States”, *Yale Law & Policy Review*, 31(1), 79-140, www.jstor.org/stable/23735771; Subsidios al Campo (n.d.), “About this project”, página web, <http://subsidiosalcampo.org.mx/a-cerca-de/sobre-este-proyecto/> (consultado el 31 de mayo de 2016).

El Sistema Nacional de Fiscalización y sus miembros podrían medidas adicionales para perfeccionar y aplicar una estrategia después de 2017, incluso diseñar un plan de acción con objetivos definidos con claridad, productos y resultados a corto, mediano y largo plazo. La estrategia actual y las Bases Operativas se centran principalmente en las actividades que muestran los productos (por ej., normas profesionales comunes en todo el país) y en las actividades útiles para esos productos (por ej., adopción de manuales, directrices y trabajo de supervisión común de los miembros del SNF). Los documentos estratégicos podrían reflejar mejor las fortalezas colectivas del SNF como un sistema de instituciones que rinden cuentas, al considerar las metas, la posible coordinación y duplicación con otros sistemas (es decir, el SNA y el SNT), así como los resultados de las políticas públicas. Los factores estratégicos y basados en resultados para el Sistema Nacional de Fiscalización incluyen los siguientes puntos:

- **Proporcionar una perspectiva general sobre la coherencia de las políticas públicas y la coordinación de las agendas de integridad y transparencia en todo el gobierno, así como sobre los acuerdos institucionales, para garantizar los resultados.** La coherencia de las políticas públicas no solo es una función de la coordinación, la eficacia o de la optimización de los recursos, es el diseño integrado de políticas y su

aplicación para la consecución de resultados. El SNF puede contribuir a una mayor coherencia de las políticas públicas mediante análisis, auditorías y la coordinación estratégica con otros sistemas, como se explica en el capítulo 3. Además, el SNF y sus miembros en sí son decisivos para la coherencia de las políticas públicas.

- **Asegurar la aplicación y diseño eficaces de las políticas de integridad y transparencia mediante auditorías y el respectivo trabajo de asesoría en los múltiples niveles de gobierno.** A diferencia del punto anterior, esta actividad se centra más en la actuación de las distintas instituciones para implementar una política o programa específico, que en la coherencia de las políticas públicas. Analizar estas áreas específicas desde una perspectiva estratégica puede proporcionar una base para que los distintos miembros del SNF definan y alineen su programación de auditoría con las prioridades estratégicas más generales del sistema. Como se explica adelante en el capítulo 3, la ASF, en particular, tiene una ventaja comparativa al examinar el diseño y la aplicación de las políticas de transparencia.
- **Aumentar la integridad al examinar las deficiencias sistémicas de control interno y apoyar las investigaciones de fraude y corrupción, haciendo énfasis en la prevención en lugar de la detección.** La ventaja comparativa de las entidades fiscalizadoras en el fortalecimiento de la integridad es analizar y evaluar el origen de los problemas que sean capaces de propagarse el diseño y la aplicación de las políticas públicas en una secretaría o en el gobierno en general. En este sentido, tienen el mandato, las habilidades y los conocimientos para no limitarse a investigar casos particulares, como un complemento para la aplicación de la ley y otros organismos de investigación (véase un análisis adicional en el capítulo 3).
- **Principios modelo de rendición de cuentas, integridad y transparencia en las estrategias y operaciones del SNF en general, así como de los distintos miembros del SNF.** Las publicaciones existentes del SNF reconocen el valor de elaborar modelos de estos principios. Por ejemplo, la publicación *Información General del Sistema Nacional de Fiscalización* señala que la transparencia es uno de los aspectos más importantes para ejercer la supervisión, y que los miembros del SNF deben tomar medidas para promover la transparencia; por ejemplo, la divulgación pública de información sobre auditorías y el intercambio expedito de información para facilitar las auditorías (SNF, 2015). Reconocer su propio papel para lograr metas generales de rendición de cuentas, integridad y transparencia es fundamental para el SNF, para que continúe reflejándose en documentos de estrategia futuros.

La legislación secundaria ayudará a los miembros del SNF a perfeccionar sus funciones y estrategias; sin embargo, el mandato legal en sí quizá no define plenamente las ventajas comparativas ya que la ventaja también puede ser una función de la capacidad o del puesto para actuar con relación a otras instancias (UNDG, 2009). Por ejemplo, como se menciona antes, la ASF está en una situación idónea para prevenir más el fraude y la corrupción al proporcionar análisis y recomendaciones que corrijan las deficiencias de control interno relacionadas con sus investigaciones de corrupción o actos ilícitos. Esos factores reflejan opciones estratégicas y la forma en que una entidad decide utilizar su nueva competencia en la práctica.

Por último, para que el plan estratégico del Sistema Nacional de Fiscalización sea eficaz, es necesaria una mejor alineación entre los objetivos y las metas estratégicas de los distintos miembros del SNF, como la CPCE-F, la ASOFIS y el mismo SNF. Los líderes del SNF podrían asegurar que los respectivos planes estratégicos de cada institución coincidan con el plan estratégico general del SNF. Podrían estudiarse los problemas

específicos que cada organismo esté listo para solucionar o examinar, teniendo en cuenta que en circunstancias excepcionales quizá sea razonable cierta duplicación y superposición para lograr resultados y metas estratégicas generales.

El SNF podría dedicar una unidad, como el nuevo Grupo de Trabajo sobre Transparencia, asignándole la responsabilidad primordial de coordinarse con el Sistema Nacional de Transparencia y de contribuir a la eficacia de la agenda de transparencia y de las iniciativas de datos abiertos.

Como entidades fiscalizadoras, las instituciones que integran el SNF son responsables de promover la transparencia en sus interacciones externas y operaciones internas. Sus responsabilidades se reflejan en los principios internacionales de transparencia de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Expresamente, las entidades fiscalizadoras están obligadas a divulgar los resultados y conclusiones de las auditorías, así como a otorgar acceso público a la información. También deben actuar como modelos de transparencia con respecto a informar públicamente sus funciones internas (por ej., estrategia, operaciones y desempeño) en forma oportuna, solvente y clara (INTOSAI, 2010). Como se menciona antes, las propias directrices del SNF exigen a sus miembros ser modelos de transparencia.

En la práctica, el cumplimiento de los principios de transparencia puede realizarse de muchas formas para el Sistema Nacional de Fiscalización y sus partes interesadas. Una forma común para todos los miembros del SNF es tener en cuenta la sustancia y calidad de las interacciones con las principales partes interesadas, incluida la ciudadanía. Esta idea se refleja en distintas normas de control internas y externas, en gran medida con respecto a las normas que aseguran la puntualidad, calidad y fluidez de los informes de auditoría. Otros factores incluyen la transparencia y la comunicación relacionadas con la misión, estrategia y actividades de las entidades fiscalizadoras para mejorar la comprensión dentro del gobierno y la comunidad en general sobre las actividades de las EFS (véase un ejemplo del estado de Puebla en el Anexo 1.A1.).

Esas acciones con espíritu de transparencia son decisivas y son algunas de las formas primordiales en que las entidades fiscalizadoras pueden contribuir a la transparencia. Esos esfuerzos van de la mano con otras formas comunes para que las instituciones —incluidas las entidades fiscalizadoras— promuevan la transparencia, como la creación de portales en línea para informar sobre los resultados y apoyar los datos abiertos. Por ejemplo, la Contraloría General de la República de Chile (CGR) presentó un portal en línea en 2014, que ofrece un foro para expresar, almacenar, consultar y publicar información sobre cómo se invierten los recursos en las obras públicas. Su objetivo primordial es promover el control social y la rendición de cuentas impulsada por la ciudadanía al proporcionar información fidedigna y oportuna que sea útil para analizar y vigilar los recursos invertidos en las obras públicas. Además, la ASF tiene su propio portal en línea (Sistema Público de Consultas de Auditorías), que permite a los ciudadanos consultar información histórica de las auditorías de la cuenta pública desde el año 2000 basándose en distintos criterios, como ejercicio fiscal, entidad auditada, temas y observaciones. El portal consolida las bases de datos de la ASF y apoya la experiencia de los usuarios con cuadros, gráficas, archivos de Excel exportables, una guía operativa y tutoriales.²

El SNF y sus distintos miembros han tomado medidas para fortalecer la transparencia e involucrarse con la ciudadanía, pero aún hay posibilidad de mejorar su enfoque estratégico teniendo en cuenta el Sistema Nacional de Transparencia (SNT). Asimismo, la ASF tendrá un papel decisivo tanto en el SNF como en el SNT, lo que subraya los

importantes vínculos entre los principios de rendición de cuentas y transparencia que representan ambos sistemas. A fin de consolidar los trabajos internos y garantizar un enfoque estratégico y coordinado para las cuestiones de transparencia, el SNF podría dedicar una unidad a estas responsabilidades o crear un Grupo de Trabajo sobre Transparencia. En el segundo caso, ese grupo complementaría a los grupos de trabajo existentes para las normas profesionales de auditoría, temas legales y de consultoría, controles internos, rendición de cuentas y participación social (véanse detalles adicionales sobre los grupos de trabajo en el capítulo 2). El grupo de trabajo también podría ayudar al SNF a perfeccionar su estrategia general a corto, mediano y largo plazo para la coordinación con el SNT y contribuir a los resultados de política pública para una mayor transparencia en México. Además, el grupo de trabajo consideraría un método específico para que los miembros del SNF superen desafíos en un entorno de cambio constante para defender los principios de transparencia.

Un área desafiante que amerita atención estratégica es el entorno en que opera el gobierno y que es impulsado cada vez más por los datos. Las innovaciones tanto en el sector público como en el privado para digitalizar la información presionan a las entidades fiscalizadoras a fin de que mantengan capacidad, conocimientos especializados e infraestructura para utilizar y difundir los datos de manera eficaz. A fin de evolucionar con este entorno y contribuir realmente a la transparencia, los miembros del SNF pueden explorar oportunidades para ser consumidores y productores más eficaces de datos abiertos (es decir, prosumidores). Las iniciativas de datos abiertos pueden aprovechar otros métodos para mejorar la transparencia, como la presentación de informes sobre los resultados de auditoría claros y oportunos y mantener una presencia eficaz en línea.

El trabajo de la OCDE sobre datos abiertos, como se explica en el recuadro 1.2., ofrece cierto contexto para sustentar el razonamiento estratégico del Grupo de Trabajo sobre Transparencia, respecto a su posible misión y actividades en este rubro. Las principales preguntas estratégicas para el grupo, en particular la ASF dado su amplio mandato y funciones en auditoría externa, son las siguientes:

- ¿Cuáles son las oportunidades, desafíos y soluciones para que las entidades fiscalizadoras consuman datos abiertos, incorporándolos como insumos en sus procesos de auditoría?
- ¿Cuáles son las oportunidades, desafíos y soluciones para que las entidades fiscalizadoras contribuyan con un ecosistema de datos abiertos?
- ¿Cómo podría el actual marco jurídico limitar a las entidades fiscalizadoras como colaboradoras de las iniciativas de datos abiertos, ya que quizá no "poseen" los datos que utilizan? ¿Hay maneras de superar estas limitaciones?
- ¿Qué políticas y procesos, así como habilidades y estructuras, deben adoptar las entidades fiscalizadoras para volverse mejores prosumidores de datos abiertos y contribuir eficazmente con la agenda de transparencia de México?
- ¿Cómo pueden colaborar las entidades fiscalizadoras para mejorar el diseño y aplicación de las políticas de datos abiertos a través de su programación de auditoría tradicional? (Consulte un análisis más detallado en la siguiente sección).

Recuadro 1.2. Mejorar la transparencia a través de las iniciativas de datos abiertos y la auditoría

Los datos públicos abiertos (DPA), como elemento de los datos abiertos, son una filosofía —y cada vez más un conjunto de políticas— que promueve la transparencia, la rendición de cuentas y la creación de valor al poner a disposición todos los datos del gobierno. Los organismos públicos producen y encargan grandes cantidades de datos e información. Al hacer disponibles esos conjuntos de datos, las instituciones públicas se vuelven más transparentes y responsables ante la ciudadanía. Al alentar el uso, reutilización y distribución gratuita de los conjuntos de datos, los gobiernos promueven la creación de empresas y de servicios innovadores centrados en los ciudadanos. Los DPA tienen posibilidades de incrementar la eficiencia, eficacia e innovación del gobierno en la prestación de servicios y las operaciones internas del sector público. Las siguientes son las principales definiciones relacionadas con los datos públicos abiertos, que se utilizan como insumo de los datos abiertos.

- **Datos abiertos:** Datos que cualquiera puede utilizar, reutilizar y distribuir libremente, sólo están sujetos (a lo sumo) a los requisitos que los usuarios les asignen a los datos y cuyo trabajo hacen disponible para que también sea compartido. Datos abiertos y datos públicos abiertos son conceptos diferentes, los DPA son datos del gobierno que éste pone a disposición del público en formatos abiertos.
- **Información del sector público:** La información —incluso servicios y productos informativos— generada, creada, recabada, procesada, conservada, mantenida, difundida o financiada por o para un gobierno o una institución pública.
- **Datos masivos:** Un modelo socioeconómico impulsado por los datos, como un fenómeno que surgió cuando los conjuntos de datos disponibles producidos por distintas fuentes crecieron más y los usuarios adquirieron mayor conciencia del valor obtenible mediante los conjuntos de datos vinculados y combinados producidos por diferentes actores, tanto públicos como privados.

Al hacer disponibles sus datos, facilitar su acceso y reutilización a ciudadanos y empresas, los gobiernos pueden mejorar la rendición de cuentas y la transparencia, crear nuevas oportunidades de negocios y aportar mejor información tanto para la participación ciudadana como para su propia toma de decisiones. Por ejemplo, los datos deben estar disponibles donde sean hagan falta y en el formato en que se les necesite. Los datos deben ser seguros, y debe protegerse la confidencialidad y privacidad de quienes los proporcionan; sobre todo, en los casos en que hay información sobre personas. Por otra parte, externamente debe percibirse que la institución trata los datos en forma responsable.

Respecto a la ASF, en comparación con otros miembros del SNF, la forma en que ésta podría contribuir a la transparencia a través de su función de auditoría externa es un importante factor estratégico. Promover la rendición de cuentas mediante la supervisión sigue siendo una actividad fundamental del trabajo de las EFS. Sin embargo, como lo muestra una encuesta de la OCDE no publicada sobre diez EFS, estas entidades utilizan cada vez más sus conocimientos para ofrecer nuevas perspectivas y visiones a futuro para impulsar mejoras en todo el gobierno, relacionadas con los datos públicos abiertos. Por ejemplo, las EFS hacen auditorías y evaluaciones en un conjunto de áreas que se centran en el uso eficaz de los datos en el gobierno, como las que se centran en la accesibilidad y fiabilidad de los sistemas de datos para recabar, almacenar y utilizar la información sobre el desempeño.

Además, los órganos internos de control como la SFP también realizan trabajo en áreas similares que promueven los principios de datos públicos abiertos. Por ejemplo, las normas de control interno incorporan varios principios de datos abiertos en sus auditorías que garantizan la calidad de la información. Conforme a las normas internacionales, los órganos internos de control revisan la infraestructura para el procesamiento de datos, evalúan la fiabilidad de las fuentes de datos y determinan si los procesos para convertir los datos en información de calidad son eficaces, entre otros aspectos.

Fuente: Ubaldi, B. (2013), "Open government data: Towards empirical analysis of open government data initiatives", *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 22, Publicaciones OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5k46bj4f03s7-en>; OCDE (2014a), "Rebooting public service delivery – How can open government data help to drive innovation?", www.oecd.org/gov/digital-government/rebooting-public-service-delivery.htm; OCDE (2016), *Supreme Audit Institutions and Good Governance: Oversight, Insight and Foresight*, Publicaciones OCDE, París, www.oecd.org/gov/ethics/supreme-audit-institutions-and-good-governance.htm.

Las respuestas a las preguntas estratégicas anteriores variarán según el miembro del SNF, ya que los distintos mandatos, misión y conocimientos influyen en la forma en que la estrategia se traducirá en un plan de acción. Por ejemplo, la ASF está en la mejor posición para hacer un análisis de la agenda de transparencia en todo el gobierno, incluso de cualquier iniciativa de datos abiertos, considerando su rol y atribuciones como la EFS de México (véase el capítulo 3). Por otra parte, el marco jurídico crea ciertos parámetros para que las entidades fiscalizadoras tomen medidas específicas para fortalecer la transparencia. Por ejemplo, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental exige a la Auditoría Superior de la Federación, y a otras instituciones, cumplir con las obligaciones de transparencia y acceso a la información estipuladas en sus artículos, incluso generar, documentar y publicar información en un formato accesible y abierto. Además, las entidades fiscalizadoras pueden tener limitaciones jurídicas y operativas para la forma en que obtienen acceso y utilizan los datos de otras entidades, como se menciona antes. Eso puede limitar sus colaboraciones con un ecosistema de datos abiertos, ya que quizá no sean los “propietarios” de los datos que utilizan y; por lo tanto, gran parte de la información financiera y no financiera con la que podrían colaborar a un ecosistema no es original, sino de otras fuentes.

La entidad responsable de la coherencia y coordinación con el Sistema Nacional de Transparencia puede ayudar al SNF a resolver esas limitaciones en forma estratégica y consistente. Es más, podría proporcionar una plataforma para que las entidades fiscalizadoras, y la ASF en particular, contribuyan con la transparencia sin extralimitarse en el uso de sus facultades y atribuciones al asumir un papel de liderazgo importante en el mismo SNT. Dentro de las entidades fiscalizadoras, la transparencia va más allá de brindar acceso a la información, volviéndola investigable o presentándola en forma atractiva; por ejemplo, utilizar un lenguaje llano o crear interfaces web sencillas (OCDE, 2014a). En concreto, las iniciativas de transparencia de las entidades fiscalizadoras podrían considerar una estrategia que no solo defina el qué (datos correctos), el cuándo (momento adecuado) y el cómo (diseño) de los datos; sino que también monitoreen su uso real y su mejora. Una dependencia específica o un Grupo de Trabajo sobre Transparencia ayudarían a los miembros del SNF a ser mejores modelos de transparencia mediante un enfoque coordinado. Además, esa entidad podría ser un foro para que los miembros del SNF identifiquen y compartan sus experiencias con respecto a la fiscalización de las políticas de transparencia en todo el gobierno, como se estudia en el capítulo 3.

Perfeccionar la estrategia de la ASF para responder eficazmente a un mandato ampliado

La ASF podría comunicar una visión, objetivos y procedimientos claros con respecto a la auditoría forense que realiza y a sus nuevas funciones de investigación que destaquen su ventaja comparativa en auditoría y ayuden a garantizar la coherencia con las actividades de los demás miembros del SNF y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.

Desde 2009, la ASF realiza auditorías forenses para combatir el fraude y la corrupción identificados al auditar la cuenta anual (véase un análisis detallado de esta capacidad en el capítulo 3). La Ley General de Responsabilidades Administrativas, enmendada y aprobada en julio de 2016 (que entra en vigor en 2017) otorga a la ASF, como función independiente, autoridad para investigar y sustanciar faltas administrativas “graves” (Gobierno de Mexico, 2016b). La Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LRCF) también aprobada en julio de 2016, exige a la ASF crear dos

divisiones independientes para cumplir con estas obligaciones; una para hacer las investigaciones y otra para fundamentar los casos (Gobierno de México, 2016b). El Tribunal Federal de Justicia Administrativa, basándose en las pruebas que le proporcione la ASF, es responsable de juzgar los casos y resolver si ameritan sanciones administrativas. La Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, creada como parte de las recientes reformas, investigará y juzgará los casos de posibles delitos penales (Gobierno de México, 2016a). Además, las secretarías y los Órganos Internos de Control, así como sus contrapartes estatales, investigarán y fundamentarán las faltas administrativas que no sean graves (Gobierno de México, 2016a).

No obstante sus nuevas atribuciones de investigación y fundamentación, la ventaja comparativa de la ASF radica ante todo en su función de auditoría. Los auditores de la ASF están familiarizados con las cuentas públicas más que cualquier otro funcionario gubernamental. Si la ASF ha de asumir nuevas responsabilidades para investigar casos, incluso si derivan en faltas administrativas, es crucial para el plan estratégico 2018 en adelante que se dé a conocer esta ventaja y se muestren dirección y metas claras. En términos generales, el plan estratégico actual de la ASF para 2011-2017 estipula que la auditoría forense es un área que se propone consolidar, pero la visión y objetivos tras esa misión, incluso su conexión con los objetivos estratégicos de la ASF, están poco desarrollados. Por otra parte, como las reformas ampliaron recientemente la competencia de la ASF para realizar investigaciones relacionadas con posibles actos ilícitos administrativos, así como su fundamentación, el plan estratégico tampoco considera directamente esta nueva función. Un plan actualizado ayudaría a la ASF a tomar decisiones sobre la asignación de recursos y desarrollo de capacidades; así como a reducir los riesgos estratégicos, operativos y para la imagen de la institución:

- **Asignación de recursos:** El número de casos de la ASF para investigar y fundamentar aumentará no sólo debido a su mandato expandido, sino también porque este rubro tendrá más publicidad, lo que puede generar un mayor volumen de quejas y acusaciones. Poner en marcha las investigaciones puede requerir muchos recursos. El primer paso para una priorización eficaz del trabajo y una distribución eficiente de los recursos es una estrategia que reconozca explícitamente las metas y objetivos de investigación. De hecho, aun sin un aumento del presupuesto, la distribución de recursos para cumplir con la función de investigación podría ser posible. Al considerar esta distribución, un enfoque estratégico que destaque las fortalezas principales de la ASF y no comprometa su función tradicional de auditoría será decisivo para la implementación eficaz de sus nuevas atribuciones.
- **Conocimientos, experiencia e infraestructura:** Las investigaciones requieren conocimientos especializados, habilidades y capacidad técnica (por ej., bases de datos de gestión de casos) que la ASF necesitaría desarrollar para ser eficaz. Por otra parte, una función de investigación más amplia, incluso para actos ilícitos administrativos, podría sorpresivamente llevar a descubrir conductas delictivas. La fundamentación de los casos administrativos se rige por normas distintas que las auditorías. Además, requieren experiencia en procesos de investigación que aseguren una gran calidad probatoria para decidir sobre las posibles sanciones. Funcionarios de la ASF destacaron la necesidad de contar con personal calificado en esta área.
- **Riesgo estratégico y operativo:**³ La ventaja comparativa de la ASF, respecto a otras entidades fiscalizadoras y organismos anti-corrupción, es su función de control externo y experiencia en auditoría. Queda por verse cómo se alinea y equilibra su mayor competencia para investigar con esta función tradicional de auditoría, tanto desde una

perspectiva estratégica como de una operativa. El plan estratégico debería ayudar a la ASF a establecer objetivos para sus investigaciones y satisfacer las demandas externas sin comprometer su función primordial como organismo independiente de control externo; reduciendo así el riesgo estratégico (véase un análisis más detallado en la siguiente sección). El riesgo operativo puede incluir la incertidumbre causada por una coordinación o relaciones ineficaces entre los equipos de la ASF (por ej., los equipos de investigación y auditoría), así como entre la ASF y los demás miembros del SNF responsables de fiscalizar la eficacia de los sistemas de control interno, como la SFP.

- **Riesgo para la imagen de la institución:** Es la posibilidad de que las acciones de la ASF causen una percepción negativa sobre su capacidad o credibilidad. Las investigaciones de posibles actos ilícitos entrañan riesgos para la imagen de la institución, tanto interna como externamente, dada la publicidad y las sensibilidades políticas que pueden rodearlas. Además, las investigaciones pueden tener efectos indirectos internos —que quizá sean positivos o negativos— sobre la percepción pública del trabajo tradicional de auditoría de la ASF. En sí, la legitimidad y credibilidad percibidas en las actividades fundamentales de la ASF se correlacionan positivamente con la percepción de cómo utiliza y ejerce con eficacia su nueva competencia para investigar.

El enfoque de la ASF tanto para sus auditorías forenses como sus nuevas atribuciones de investigación y fundamentación, tiene repercusiones en otras instituciones que son las responsables de investigar y juzgar los casos de fraude y corrupción. Además de una visión y objetivos claros relacionados con sus funciones de auditoría forense e investigación, la ASF —y otros órganos— podrían crear procedimientos para garantizar la coherencia y coordinación eficaces con otras instituciones con competencias para investigar. Eso incluye al Tribunal Federal de Justicia Administrativa y a la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, como ya se explicó.

Esos procedimientos son especialmente útiles para los casos ambiguos en cuanto a si son “graves”, al reconocer también que las investigaciones pueden incluir elementos de actos ilícitos tanto administrativos como penales. En algunas circunstancias, una investigación conjunta o mecanismos de consulta continua durante una investigación podrían ser adecuados. Los procedimientos que definan y simplifiquen aún más esos procesos ayudarán a garantizar la coherencia de los esfuerzos individuales de múltiples instituciones con propósitos comunes.

La ASF podría asegurar su capacidad para equilibrar y responder eficazmente a sus nuevas responsabilidades al efectuar una revisión exhaustiva de los principales elementos de su agilidad estratégica y operativa, incluida una evaluación de su capacidad de respuesta estratégica, flexibilidad de recursos y unidad de liderazgo.

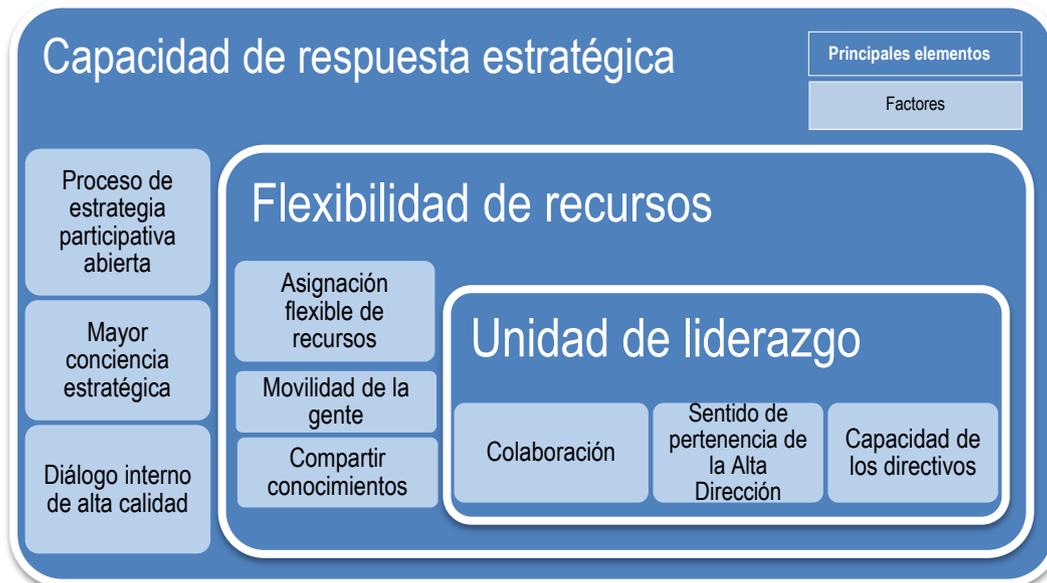
El éxito de la planeación estratégica de la ASF en los próximos años depende de su capacidad para aprovechar su ventaja comparativa en el Sistema Nacional de Fiscalización (SNF), y equilibrar al mismo tiempo las prioridades contrapuestas de los tres sistemas y evitar un campo de acción demasiado amplio. A raíz de las recientes reformas, el mandato de la ASF está listo para ampliarse en forma considerable. Sin un incremento presupuestario ni la identificación de eficiencias, asumir responsabilidades adicionales quizá sea insostenible. El riesgo de extralimitarse en el uso de sus facultades y atribuciones se origina en las siguientes reformas, en particular:

- La ASF encabezará tres sistemas, eso incluirá responsabilidades en los comités de coordinación del SNF, el SNA y el SNT.
- La posibilidad de que la ASF audite a entidades con respecto al año fiscal en curso (las llamadas auditorías en "tiempo real") y, esencialmente, de que audite las participaciones entregadas a los estados así como los ingresos de las entidades subnacionales vía préstamos garantizados por el gobierno central (véanse más detalles en el capítulo 2).
- La obligación de informar sus actividades al Congreso tres veces al año (junio, octubre y febrero), incluido el Informe Ejecutivo General que debe someterse a la consideración del pleno del Congreso. Además, dos veces al año (el 1º de mayo y de noviembre), la ASF también informará al Congreso sobre sus actividades de seguimiento; por ejemplo, el monto de las compensaciones pagadas por las entidades auditadas a causa de las recomendaciones de la ASF (véanse más detalles en el capítulo 3).
- El mandato para investigar y fundamentar, junto con las dependencias internas de control, los casos de faltas administrativas graves, que luego serán juzgados por el nuevo Tribunal Federal de Justicia Administrativa responsable de imponer sanciones.

Para satisfacer las nuevas demandas relacionadas con su trabajo de auditoría, la ASF podría considerar su agilidad estratégica y operativa, así como sus fortalezas y debilidades con respecto a otras instancias responsables de los programas de combate a la corrupción, rendición de cuentas y transparencia. El concepto de agilidad estratégica proviene del sector privado, que igualmente ha enfrentado desafíos relacionadas con los cambios rápidos, la convergencia de actividades en todas las áreas y el auge de las redes. La investigación sobre los factores de éxito identificó tres elementos que, en conjunto, permiten que una institución sea estratégicamente ágil, como se muestra en la gráfica 1.1. La agilidad operativa se refiere a la capacidad de la ASF para alinear los recursos con las prioridades variables, y promover formas innovadoras de maximizar el desempeño (OCDE, 2014b).

Mantener la agilidad estratégica y operativa de la ASF en un entorno evolutivo significa ajustar los recursos para cumplir con su nuevo mandato, y adoptar tácticas innovadoras en vista de las limitaciones. También destaca la necesidad de que la ASF considere estratégicamente las oportunidades para crear capacidad interna al prepararse para responder eficazmente a su nuevo mandato. En este informe se ofrecen propuestas de acción para que la ASF (y el SNF) aumenten su agilidad estratégica y operativa dentro de un ámbito confinado; pero pueden tomar otras medidas por su cuenta ante un entorno evolutivo de políticas públicas. La gráfica 1.1. proporciona un marco para evaluar la agilidad estratégica.

Gráfica 1.1. Principales elementos y factores para evaluar la agilidad estratégica



Fuente: Adaptado de OCDE (2011), "International Workshop 'Strategic Agility for Strong Societies and Economies': Summary and issues for further debate", documento no clasificado, Comité de la OCDE sobre Buena Gobernanza, [www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/PGR\(2012\)1&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/PGR(2012)1&docLanguage=En).

El actual plan estratégico de la ASF abarca de 2011 a 2017 y será necesario actualizarlo pronto. Eso le ofrece a la ASF la oportunidad de establecer nuevas prioridades para sus actividades ante las recientes reformas que se centran no solo en su función en el SNF, sino en los tres sistemas. Además, será necesario equilibrar esas prioridades contra el mandato ampliado de la ASF para su propio trabajo. Es una preocupación importante la habilidad de la ASF para mantener su agilidad operativa e identificar sus ventajas comparativas y prioridades a nivel estratégico, teniendo en cuenta sus capacidades en materia de auditoría, organización y relaciones externas.

Las fortalezas a considerar son la independencia de la ASF, su reputación de ser una institución digna de confianza y su excepcional visión global del sector público y los asuntos de gobernanza. Las posibles debilidades podrían incluir limitaciones con respecto al tipo de auditorías realizadas (por ej., se da más atención a las auditorías financieras y de cumplimiento que a las auditorías de desempeño), así como la capacidad y experiencia limitadas para hacer investigaciones. En los siguientes capítulos se estudian más a fondo esos factores estratégicos con mayor detalle respecto a las metas específicas y las atribuciones del SNF y de la ASF descritas en las recientes reformas.

Al pensar en su agilidad operativa, en particular, un examen de la capacidad interna y los aspectos estructurales de la ASF sería decisivo y oportuno. Un examen de ese tipo puede incluir un análisis de la capacidad de fiscalización, capacidad de organización y habilidad de la ASF para relacionarse con el entorno externo. Otras áreas pertinentes para examinar son las estructuras operativas, los esquemas de control interno, los procedimientos para redistribuir los recursos humanos y técnicos y la creación de herramientas de gestión. Además, la ASF podría tomar en cuenta las fortalezas y debilidades de otras entidades fiscalizadoras, como la Secretaría de la Función Pública, ya que el control externo a menudo depende de la calidad del control interno y la auditoría

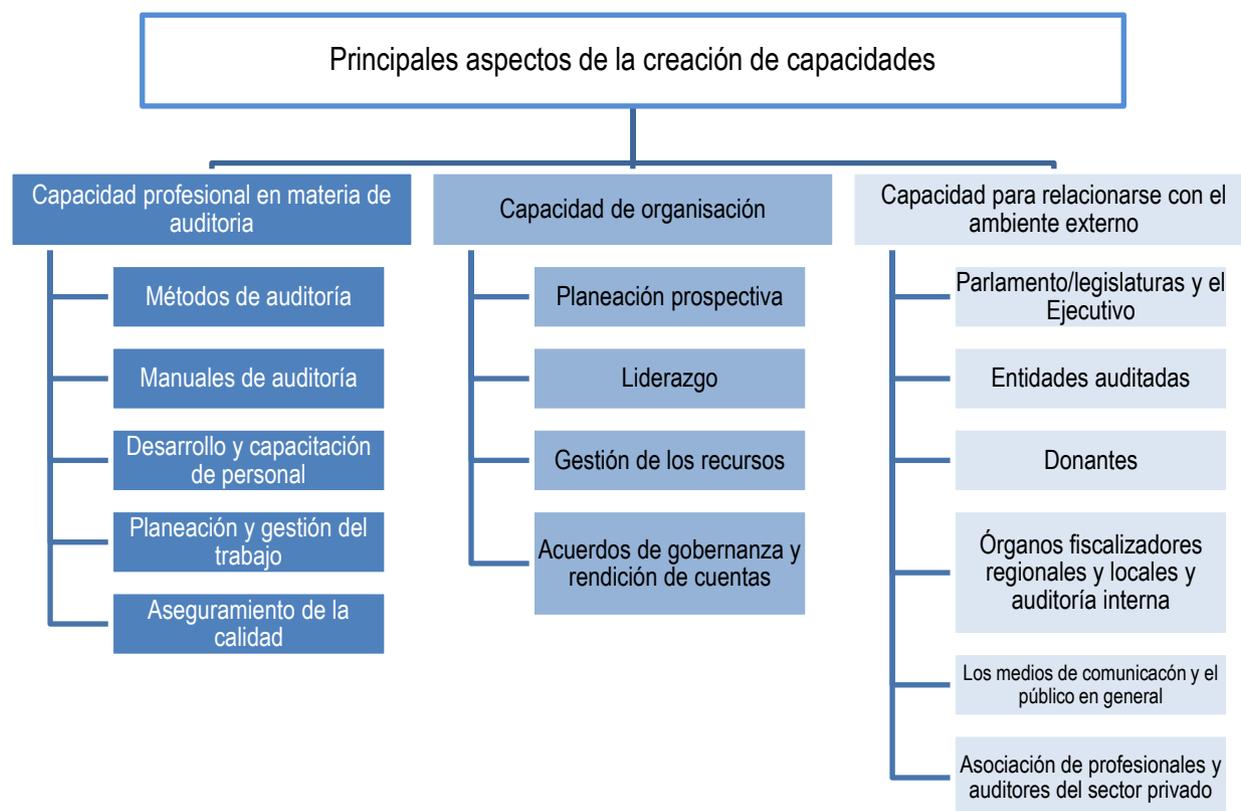
interna, o es influido directamente por estas funciones. Por ejemplo, en los Países Bajos es responsabilidad del departamento de auditoría interna auditar los estados financieros, así como los sistemas de gestión financiera y operativa. El Tribunal de Cuentas de los Países Bajos (NCA) tiene un sistema mediante el cual corrige el trabajo de los auditores internos y utiliza eso en su propio análisis de riesgos. Si el trabajo de los auditores internos se hace conforme a las normas del NCA, se acepta e integra en el dictamen de auditoría del NCA.

El proceso de evaluar la capacidad no debe completarse según las necesidades, ya que las mejores prácticas exigen aplicar etapas secuenciales en el desarrollo de capacidades. Esas etapas pueden incluir:

1. **Evaluar:** Evaluar la situación actual de la capacidad de la ASF, y los desafíos relevantes.
2. **Diseñar:** Diseñar un enfoque para mejorar la capacidad y superar los desafíos.
3. **Implementar:** Implementar la estrategia para la creación de capacidades.
4. **Aprender lecciones:** Hacer evaluaciones y revisiones de la implementación.
5. **Institucionalizar las capacidades:** Incorporar actividades para mantener el nivel de capacidad deseado.

Las etapas antes citadas también requieren supervisión constante y mecanismos de retroalimentación que contribuyan más al aprendizaje y perfeccionamiento progresivos. El contexto interno y externo es flexible y está sujeto a cambios constantes y por lo tanto, deben emprenderse esfuerzos de creación de capacidades de manera sistémica y flexible para responder a los cambios de manera eficaz. Los principales aspectos de creación de capacidades, por lo que se refiere a las EFS se ilustran en la gráfica 1.2.

Gráfica 1.2. Principales áreas que deben considerar las entidades fiscalizadoras superiores al evaluar la capacidad

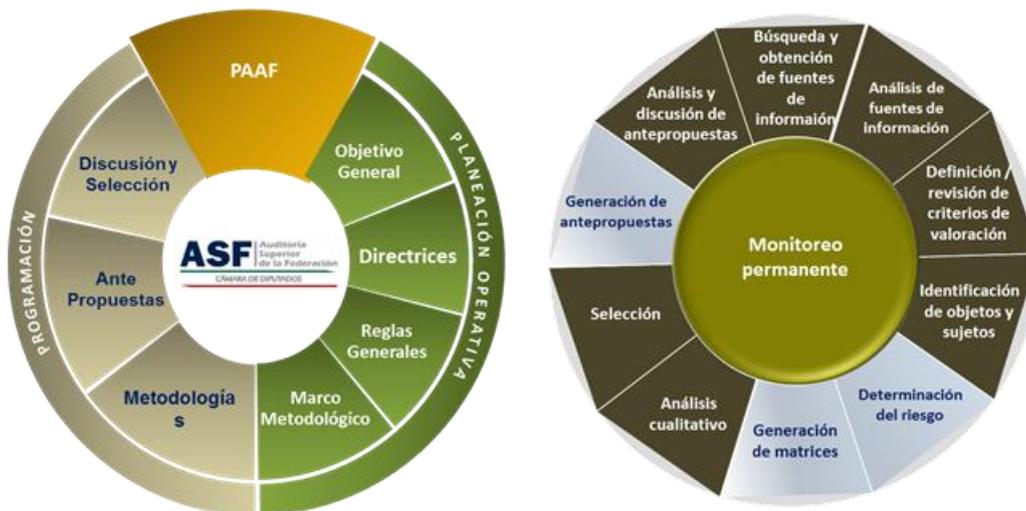


Fuente: INTOSAI (2007), “Manual del CBC sobre Creación de Capacidades en las Entidades Fiscalizadoras Superiores”, Comité de Creación de Capacidades de la INTOSAI, www.intosaicbc.org/mdocs-posts/buildingcapacityinsaisguide_englishversion/.

La ASF podría adaptar su programación de auditoría basada en riesgos para priorizar aún más cómo asigna recursos y reducir el volumen de las auditorías realizadas.

La agilidad estratégica y operativa de la ASF, incluida su capacidad para gestionar un volumen elevado de auditorías, depende en parte de la eficacia de su programación de auditoría, denominada Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública (PAAF). El PAAF es el marco metodológico de la ASF para identificar las auditorías que llevará a cabo durante un año. La gráfica 1.3 describe al PAAF y sus procesos de programación de auditoría. La metodología toma en cuenta varios factores, por ejemplo, la autonomía técnica y de gestión de la ASF, la importancia relativa de las entidades auditadas, la variación en el monto asignado con respecto a la cuenta pública anterior, historial de auditorías y quejas o solicitudes de la Cámara de Diputados. También incluye el estudio de los recursos disponibles, los tipos de auditorías que deben realizarse y la experiencia del personal.

Gráfica 1.3. Marco del Programa Anual de Auditorías de la ASF para la Cuenta Pública (PAAF)



Fuente: ASF (2015b), “Planeación y Programación para la Fiscalización de la Cuenta Pública en la ASF”, presentación de la ASF ante la misión de análisis de la OCDE, octubre 2015.

Las distintas unidades de auditoría en la ASF proponen auditorías o estudios para incluirlos en el proceso de programación. Las unidades tienen cierta flexibilidad para definir su metodología de programación conforme a la naturaleza de sus obligaciones, pero deben acatar las disposiciones del marco metodológico general. Como se observa en la gráfica 1.3, el PAAF incorpora una evaluación de riesgos para identificar y elegir las prioridades de auditoría; eso incluye metodologías cuantitativas y cualitativas para calificar los riesgos a partir de 16 factores y hacer comparaciones basadas en riesgos para decidir el orden de prioridad del trabajo.

La eficaz programación de auditoría basada en riesgos puede ser una táctica útil para que las EFS dirijan los recursos de auditoría a las áreas que consideren más críticas, basándose en un conjunto de criterios determinados de antemano. La programación de auditoría basada en riesgos puede contribuir no sólo al uso económico de los recursos, sino también a priorizar a partir de evidencias los objetivos de política pública y la utilización eficaz de los ingresos fiscales. Por otra parte, además de facilitar la selección de auditorías y la asignación de recursos, un enfoque basado en riesgos para la programación de auditoría puede ayudar a las EFS a dar a conocer interna y externamente su toma de decisiones, para garantizar que los temas sobresalientes se hagan del conocimiento de los directivos y las partes interesadas pertinentes. En última instancia, esto puede fortalecer la transparencia de la entidad fiscalizadora y su justificación para las medidas que tome. En el recuadro 1.3. se explica en detalle la programación de auditoría basada en riesgos de las EFS.

Recuadro 1.3. Aprovechar la programación de auditoría basada en riesgos en las entidades fiscalizadoras superiores para dirigir los recursos a los mayores riesgos

La elección del enfoque de las entidades fiscalizadoras superiores (EFS) para la programación de auditorías dependerá, en parte, de su mandato y nivel de poderes discrecionales e independencia. No obstante, las entidades fiscalizadoras pueden adoptar distintos enfoques para la programación de auditorías. Un ejemplo es el enfoque "cíclico", mediante el cual todas las dependencias en un universo fiscalizable (es decir, la variedad de instituciones y actividades que pueden fiscalizarse) son auditadas en ciclos de años, por ejemplo, cada tres a cinco años. Este enfoque garantiza una cobertura total del universo fiscalizable en un determinado periodo; sin embargo, algunas auditorías pueden tener un valor limitado o ninguno. Otro enfoque es la "solicitud de auditoría" o la programación de auditoría "incidental". Este enfoque implica atender las solicitudes o peticiones relacionadas con asuntos o incidentes específicos. Por ejemplo, en algunos países, las EFS atienden solicitudes específicas del Parlamento, y reservan recursos para ese fin.

El enfoque "basado en riesgos" se centra en la capacidad de fiscalización y en los trabajos en las principales áreas de riesgo del universo fiscalizable. Para las EFS que enfrentan un mandato de auditoría más amplio, como la ASF, un enfoque basado en riesgos facilita priorizar las auditorías y focaliza la asignación de recursos a partir de una evaluación cualitativa o cuantitativa (o ambas) del valor agregado de las auditorías. Este enfoque puede surgir de la necesidad en un contexto complejo, con recursos limitados, donde quizá no sea realista que las EFS fiscalicen todas las instituciones, programas o políticas. Por otra parte, las normas internacionales de auditoría exigen que las EFS adopten un enfoque basado en riesgos al elegir las auditorías. Por ejemplo, la Norma internacional de las EFS (ISSAI) número 300 sobre los Principios Fundamentales de la Auditoría de Desempeño señala lo siguiente:

Los auditores deben elegir los temas de auditoría mediante el proceso de planeación estratégica de la EFS al analizar los posibles temas y hacer investigaciones para identificar los riesgos y problemas... El proceso de selección de temas debe proponerse maximizar el efecto previsto de la auditoría y al mismo tiempo tomar en cuenta las capacidades de fiscalización (por ej., recursos humanos y habilidades profesionales). Las técnicas formales para preparar el proceso de planeación estratégica, como el análisis de riesgos o las evaluaciones de problemas, pueden ayudar a estructurar el proceso pero deben complementarse con un dictamen profesional para evitar evaluaciones unilaterales (INTOSAI, 2004).

La programación de auditoría basada en riesgos y la planeación en las EFS puede variar, pero en general implica un proceso de formulación de criterios, identificación de riesgos, análisis, calificación y mapeo, priorización y selección de auditorías con respecto a los objetivos estratégicos, la capacidad y los recursos. La selección de criterios puede extraerse de distintas fuentes, como lo ilustran los siguientes ejemplos. Por ejemplo, los criterios pueden cambiar dependiendo de los distintos tipos de auditorías. En el caso de las auditorías financieras, los errores fundamentales en las cuentas del programa pueden ser el principal criterio. En las auditorías de desempeño, el criterio puede centrarse más en los elementos de eficacia, eficiencia y economía y en el grado en que la política o programa logra sus objetivos. El mapa de riesgos y el resultado de la evaluación proporcionan una visión general de los riesgos, y la clasificación refleja los criterios relacionados con el efecto percibido y la probabilidad del riesgo, como el tiempo transcurrido desde la última auditoría o la existencia de cambios importantes en la entidad auditada. Los siguientes son ejemplos de países con una programación de auditoría basada en riesgos.

Bélgica

El Tribunal de Cuentas de Bélgica utiliza un "Modelo de riesgo operativo financiero" (FORM), que es un modelo integrado de planeación basado en riesgos. La priorización de las auditorías se basa en tres criterios, uno de ellos es la importancia financiera-presupuestaria para evaluar la pertinencia presupuestaria de la institución en un nivel consolidado. Los umbrales de presupuesto se determinan y son tomados en cuenta en el presupuesto federal total. El segundo criterio se relaciona con las prioridades y los controles presupuestarios. Como parte de esto, el Tribunal toma en cuenta las políticas y los problemas horizontales que afectan a diferentes entidades públicas. El tercer criterio incluye factores generales basados en la opinión profesional de la dirección del Tribunal. Este criterio recibe menos importancia para los programas con presupuestos menores.

Recuadro 1.3. Aprovechar la programación de auditoría basada en riesgos en las entidades fiscalizadoras superiores para dirigir los recursos a los mayores riesgos (cont.)

Dinamarca

La EFS de Dinamarca, la *Rigsrevisionen*, utiliza un enfoque basado en riesgos para la planeación de auditorías. El análisis obtiene percepciones sobre la situación de cada ministerio y para detectar posibles áreas de riesgo. Al principio, la *Rigsrevisionen* hace un análisis estratégico de cada departamento y área ministerial. Esos análisis también incluyen revisiones de organismos e instituciones públicas implícitas así como de su gestión. Posteriormente, se realiza un análisis estratégico similar sobre la institución pública. Además, antes de iniciar la auditoría, la *Rigsrevisionen* también comenta el análisis estratégico con los directivos del departamento e institución pública pertinente para evitar que se pasen por alto áreas importantes durante la auditoría. El análisis estratégico proporciona las bases para planear la auditoría, que se centra en las áreas de riesgo identificadas para asegurarse de que las auditorías necesarias se lleven a cabo y que los dictámenes de auditoría sobre las cuentas puedan emitirse.

Tribunal de Cuentas Europeo (TCE)

El TCE tiene una revisión anual de los riesgos y políticas públicas para tomar en cuenta temas como las novedades en las áreas de política pública, prioridades de las partes interesadas, resultados de las auditorías recientes, el trabajo de otras instituciones fiscalizadoras y la cobertura de los medios de comunicación. Esta revisión ayuda al TCE a definir prioridades y alinearlas con los objetivos estratégicos. Las prioridades aportan información a distintas cámaras fiscalizadoras para que elaboren listas de las tareas de auditoría propuestas e información sobre su prioridad relativa. Después de estudiar y aprobar las tareas, el programa de trabajo anual del TCE describe las tareas de auditoría que deberán ejecutarse durante el año y la respectiva asignación de recursos. El programa se revisa y actualiza durante el año para tomar en cuenta cualquier cambio en las prioridades. Además, los temas de auditoría operativa y de cumplimiento se seleccionan a juicio del Tribunal de Cuentas, basándose en criterios como el riesgo de irregularidades, desempeño deficiente, posibilidad de mejora e interés público.

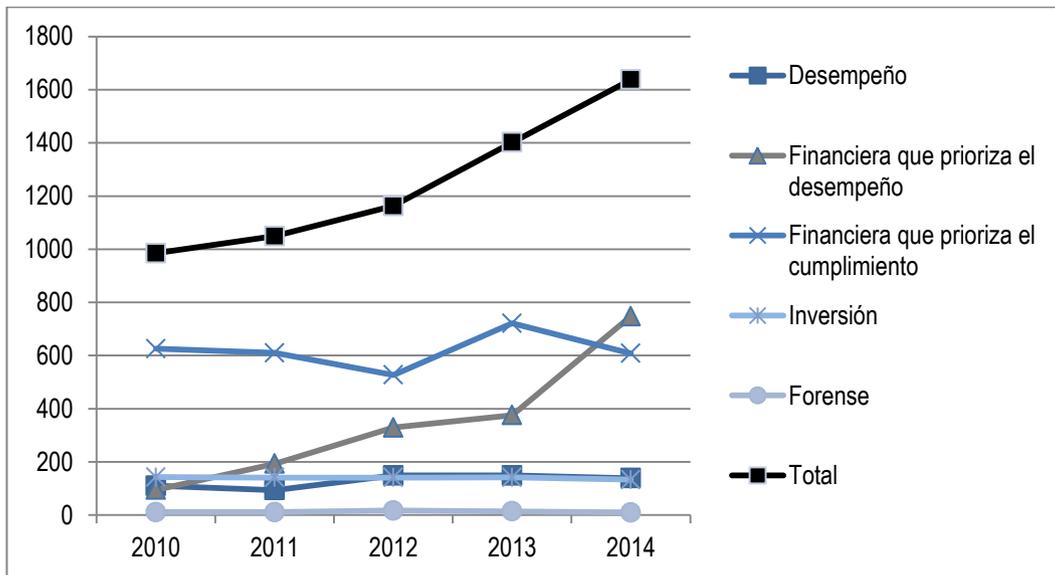
Fuente: Lonsdale, J. et al (2011), *Performance Auditing: Contributing to Accountability in Democratic Government*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, Reino Unido; Rigsrevisionen (EFS de Dinamarca) (2016), “The strategic analysis”, Agosto 17 <http://uk.rigsrevisionen.dk/how-we-audit/annual-audit/strategic-analysis/>; Tribunal de Cuentas Europeo (2015), “Work programme”, www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/WP2015/WP2015_EN.pdf; INTOSAI (2004), “ISSAI 300: Principios Fundamentales de la Auditoría de Desempeño”, www.issai.org/media/69911/issai-300-english.pdf.

Es importante documentar la evaluación y la calificación de riesgo para dar a conocer los resultados y decisiones estratégicas. Por otra parte, en las entidades descentralizadas donde quizá puedan evaluarse los riesgos entre distintas unidades fiscalizadoras, es decisivo documentar el proceso de evaluación de riesgos utilizando prototipos y metodologías comunes para totalizar y obtener resultados válidos y fiables. La falta de estructura y procesos para facilitar la comunicación, sobre todo durante el análisis de riesgos, puede derivar en mapas de riesgos incompletos, falta de responsabilidad sobre los resultados y las auditorías, así como definiciones poco claras de los mismos riesgos.

El PAAF de la ASF, incluida la programación de auditoría basada en riesgos, proporciona las bases para mantener la agilidad estratégica y operativa. Sin embargo, la Auditoría Superior de la Federación podría revisar esos procesos en vista de las responsabilidades existentes y las recién encomendadas, así como de un contexto institucional y de política pública en evolución en México. De hecho, los auditores que entrevistó la OCDE expresaron su preocupación por el alto volumen de trabajo que ya realiza la ASF. En la gráfica 1.4. se muestra el alto volumen de auditorías que efectuó la ASF antes de la aplicación de las reformas, con un aumento de casi 70% en las auditorías realizadas de 2010 a 2014; mientras que al mismo tiempo se observa una disminución

netamente en el porcentaje de gasto federal auditado (como se muestra en la gráfica 1.5). Esto ilustra más a fondo un problema de capacidad en relación con el número de auditores para el personal de la ASF, que fue de aproximadamente 2,000 auditores en 2014 además de 500 empleados de apoyo (ASF, 2015b). La gráfica también ilustra la importancia de las auditorías financieras —y experiencia en las mismas—, que priorizan tanto el desempeño como el cumplimiento.

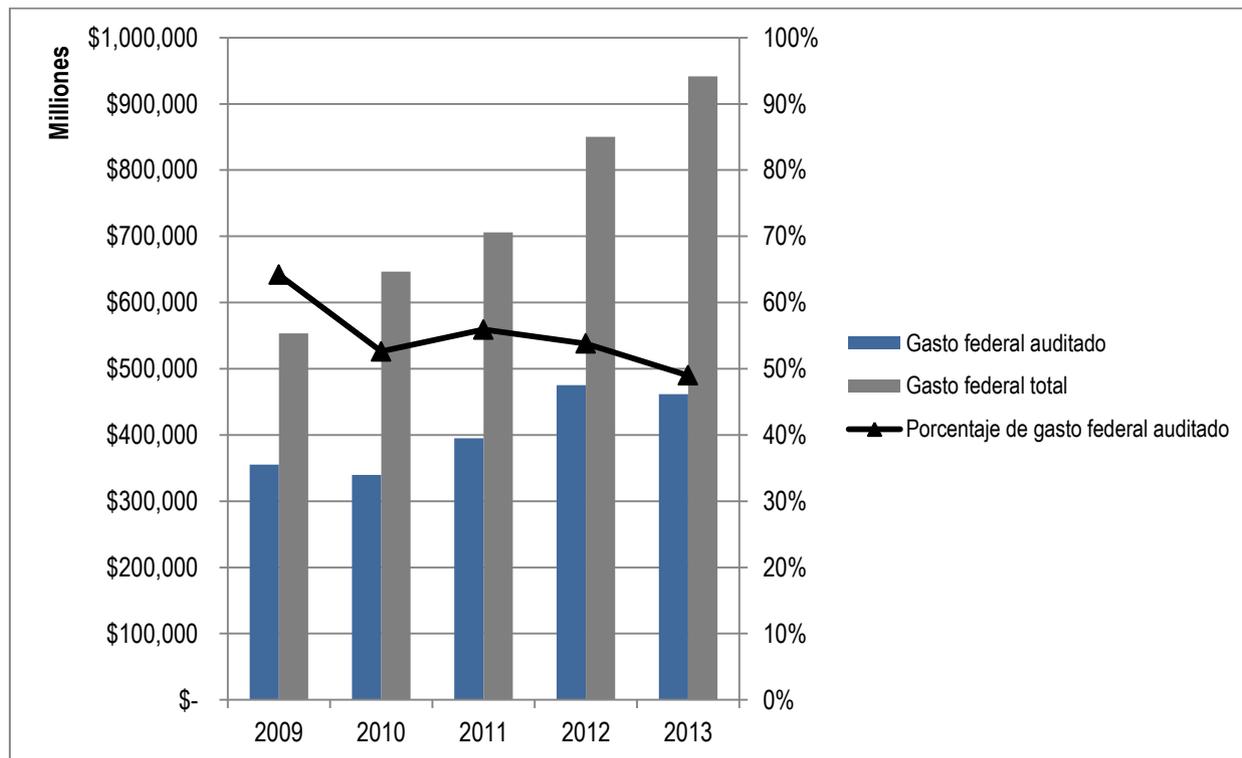
Gráfica 1.4. Incremento gradual en el volumen total de auditorías realizadas por la ASF



Nota: La gráfica refleja las actividades de fiscalización principales de la ASF; sin embargo, una cantidad limitada de trabajo de la ASF consta de estudios y evaluaciones de políticas públicas.

Fuente: Ortiz Ramirez, Jorge A. (2016) “Panorama de la fiscalización en México”, Cámara de Diputados LXIII Legislatura, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, México.

Gráfica 1.5. Disminución neta en la cobertura de auditorías del gasto federal realizadas por la ASF



Fuente: Ortiz Ramirez, Jorge A. (2016) “Panorama de la fiscalización en México”, Cámara de Diputados LXIII Legislatura, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, México.

La ASF corre el riesgo de extralimitarse en el uso de sus facultades y atribuciones al no existir un esfuerzo concertado para definir más a fondo cómo gestionará internamente sus nuevas obligaciones en los tres sistemas, y satisfará al mismo tiempo las demandas de su cartera actual. Como se explica en este capítulo, conformar su función basándose en su ventaja comparativa puede ayudar a la ASF a identificar áreas estratégicas en las que podría tener el mayor impacto y utilizar eficazmente sus recursos limitados. La ASF podría considerar su ventaja comparativa a través del lente de su programación de auditoría basada en riesgos con el propósito de mantener el impacto de su auditoría y la agilidad. La ASF podría tener presente los siguientes puntos al hacer la revisión (véase el capítulo 3 para un análisis adicional que vincula la programación de auditoría basada en riesgos de la ASF con las atribuciones específicas que tendrá a causa de las recientes reformas):

- Aunque su enfoque basado en riesgos para la programación es sólido, documentado y contempla la priorización estratégica de los recursos, el alto volumen de auditorías que aún realiza la ASF indica que es necesario perfeccionar el proceso. La priorización de auditorías, aumentar efectivamente el umbral de lo que se audita en un año dado y reducir el volumen de las auditorías, podría ser una compensación necesaria ante las responsabilidades recién encomendadas. Incluso al no existir las reformas, la actual trayectoria ascendente de las auditorías sería insostenible sin cambios en la estrategia, la programación, el presupuesto o la asignación de recursos.

- La cartera actual de la ASF está muy sesgada hacia las auditorías financieras, si bien es cierto que algunas tienen un elemento de desempeño. Una revisión de la programación de auditoría basada en riesgos podría incluir una evaluación de los criterios existentes con respecto a la diversidad de la cartera de la ASF, y los tipos de auditorías que puede realizar para proporcionar una imagen completa de la eficacia, eficiencia y economía del gobierno.
- Los criterios de riesgo que dan un valor alto al efecto de las auditorías de desempeño o forenses, que representan una parte pequeña de la cartera de la ASF y efectivamente permanecieron como tal durante los últimos cinco años, podrían considerarse durante la revisión y posiblemente darles mayor importancia al modificar los criterios.

Propuestas de acción

A nivel estratégico, el SNF enfrenta varios retos para definir aún más y poner en práctica su ventaja comparativa. Para ayudar a hacer esto, el SNF podría definir aún más sus actividades y prioridades estratégicas a corto, mediano y largo plazo centrándose en las principales fortalezas de sus miembros en materia de auditoría. La estrategia actual del Sistema Nacional de Fiscalización y las Bases Operativas para el Funcionamiento del SNF son los fundamentos para hacerlo; pero la estrategia debe actualizarse para el 2018, y las Bases se centran principalmente en los productos. Los factores estratégicos y basados en resultados para el SNF incluyen los siguientes puntos (véase un análisis más detallado de los tres primeros en el capítulo 3):

- Proporcionar una perspectiva general sobre la coherencia de las políticas públicas y la coordinación de las agendas de integridad y transparencia en todo el gobierno, así como sobre los acuerdos institucionales, para garantizar los resultados.
- Asegurar el diseño eficaz y la aplicación de las políticas de integridad y transparencia mediante auditorías y trabajo consultivo afin en los múltiples niveles de gobierno.
- Aumentar la integridad al examinar las deficiencias sistémicas de control interno y apoyar las investigaciones de fraude y corrupción, al priorizar la prevención por encima de la detección.
- Principios modelo de rendición de cuentas, integridad y transparencia en las estrategias y operaciones del SNF en conjunto, así como de los distintos miembros del SNF.

Los miembros del SNF, como entidades fiscalizadoras, son responsables de promover la transparencia en sus interacciones externas y operaciones internas. Para las entidades fiscalizadoras, la transparencia va más allá que brindar acceso a la información, volviéndola investigable o presentándola en forma atractiva; por ejemplo, utilizar un lenguaje llano o crear interfaces web sencillas (OCDE, 2014a). En concreto, las iniciativas de transparencia de las entidades fiscalizadoras podrían considerar una estrategia que no solo defina el qué (datos correctos), el cuándo (momento adecuado) y el cómo (diseño) de los datos; sino que también vigilen su uso actual y lo mejore. **Los miembros del SNF podrían dedicar una unidad, como el nuevo Grupo de Trabajo sobre Transparencia, asignándole la responsabilidad primordial de coordinarse con el Sistema Nacional de Transparencia y de contribuir a la eficacia del programa de transparencia y de las iniciativas de datos abiertos.** La creación del grupo de trabajo ayudaría a los miembros del SNF a ser mejores modelos de transparencia mediante un enfoque coordinado.

Las ventajas comparativas pueden definirse y aplicarse a nivel del sistema en el SNF, así como entre sus distintos miembros. Para la ASF, eso implica perfeccionar su estrategia para responder eficazmente a un mandato más amplio. **Por ejemplo, la ASF podría comunicar una visión, objetivos y procedimientos claros con respecto a su auditoría forense y nuevas funciones de investigación que destaquen su ventaja comparativa en auditoría.** Hacerlo ayudará a dirigir las iniciativas internas para crear su cartera en esas áreas y dar a conocer su mandato y actividades para realizar auditorías forenses e investigaciones a los demás miembros del SNF y partes interesadas externas.

Además, garantizar la eficacia de la ASF en todos los sistemas exige medidas adicionales para satisfacer las nuevas demandas y asignar eficazmente los recursos. **A fin de asegurar su capacidad para equilibrar y responder eficazmente a sus nuevas responsabilidades, la ASF podría efectuar una revisión exhaustiva de los principales elementos de su agilidad estratégica y operativa, incluso una evaluación de su capacidad de respuesta estratégica, flexibilidad de recursos y unidad de liderazgo.** Estos son los principales elementos de agilidad estratégica que pueden proporcionar el marco para un análisis más profundo de este tema, que va más allá del ámbito de este estudio. **Por otra parte, la ASF podría adaptar su programación de auditoría basada en riesgos para priorizar aún más cómo asigna recursos y reducir el volumen de las auditorías realizadas.** Aunque su enfoque basado en riesgos para la programación es sólido, documentado y contempla la priorización estratégica de los recursos, el alto volumen de auditorías que aún realiza la ASF indica que es necesario perfeccionar el proceso. En el capítulo 3 se explora con mayor detalle la programación de auditoría basada en riesgos de la ASF con respecto a sus nuevas atribuciones.

Anexo 1.A1

Transparencia y participación ciudadana en el estado de Puebla

Las entidades fiscalizadoras tienen responsabilidades de supervisión cruciales del sector público, y contribuyen al ciclo de las políticas públicas mediante actividades que proporcionan conocimiento y prospectiva. Son actores fundamentales para asegurar la salvaguarda del dinero de los contribuyentes y la rendición de cuentas del gobierno ante los ciudadanos. La involucramiento con los ciudadanos y otras partes interesadas externas puede fortalecer las capacidades y eficacia de las entidades fiscalizadoras al hacer que los gobiernos rindan cuentas. Cabe mencionar que los últimos años se han multiplicado los mecanismos de participación entre las entidades fiscalizadoras y las partes interesadas externas (Plataforma de Instituciones Eficaces, 2014). En especial, destacan dos tipos de participación: los mecanismos de transparencia que se basan en un flujo de información unidireccional (por ej., divulgación de información e informes de auditoría institucionales) y los mecanismos participativos que implican flujos de información bidireccionales (por ej., los mecanismos de denuncia y la contratación de expertos que deben incluir un mayor número y diversidad de partes interesadas sociales en su diseño).

La Auditoría Superior del Estado de Puebla (ASEP) ha puesto en marcha varias iniciativas cuyo objetivo es promover la transparencia y aumentar la participación de los ciudadanos en las actividades de auditoría. La ASEP publica su plan estratégico para el periodo 2012-2019, que se centra en la eficacia de cuatro ejes: auditoría, combate a la corrupción, desarrollo institucional y relaciones con las instituciones y los ciudadanos. Además, la ASEP divulga información sobre su mandato, responsabilidades y misión entre un público más amplio, mediante iniciativas como las siguientes:

- Una *Guía para la ciudadanía: ¿qué es y qué hace la Auditoría Puebla?*, que ilustra la función y actividades de la ASEP.
- Un gráfico e informe con los resultados anuales de las actividades de auditoría (Informe de Resultados).
- La publicación semestral de una revista llamada *Cuentas claras: revista de la Auditoría Superior del Estado de Puebla*, que examina las principales iniciativas de la ASEP, así como el trabajo de la ASOFIS. La primera edición informa al público que los recursos comunes se auditan en forma organizada, sistemática e integral.

Respecto a los mecanismos de participación, la ASEP, como otras entidades fiscalizadoras estatales, emprende algunas iniciativas para involucrar a los ciudadanos, que incluyen lo siguiente:

- un programa llamado Poblanojitos 2, cuyo objetivo es involucrar a los niños en la contraloría social, con respecto a un programa que otorga tabletas a los alumnos de quinto año de primaria;
- herramientas interactivas para introducir a los niños tanto a la auditoría como a la ASEP ("Auditoría para niños"),
- concursos de fotografía sobre Los Valores de la Rendición de Cuentas y la Cultura de Puebla, que invitan a los ciudadanos a enviar fotografías sobre la independencia, imparcialidad, objetividad, integridad, legalidad y confidencialidad.

Además, el sitio web de la ASEP informa a los ciudadanos sobre las posibilidades de hacer denuncias o acusaciones por el mal uso de los recursos públicos. Esto también puede hacerse a través de una línea telefónica especial, la "Línea Directa de Atención Ciudadana", o en persona. Además, el sitio web explica los requisitos, procedimientos y obligaciones de la ASEP con respecto a esas denuncias.

Fuente: Materiales proporcionados por la Auditoría Superior del Estado de Puebla y www.auditoriapuebla.gob.mx/.

Notas

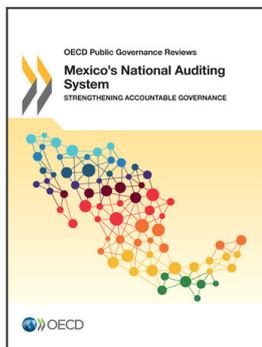
1. Las Bases Operativas para el Funcionamiento del SNF, (ASF, 2015a), publicadas el 22 de julio de 2015, es el marco del SNF para definir los objetivos, composición y estructura del SNF, así como las obligaciones de sus miembros. Consulte www.snf.org.mx/bases-operativas-para-el-funcionamiento-del-snf-1.aspx.
2. Consulte www.asfdatos.gob.mx/ para el portal en línea de la ASF, el “Sistema Público de Consultas de Auditorías”.
3. En general, los riesgos estratégicos representan factores que afectan la habilidad de una institución para aplicar sus estrategias y lograr sus objetivos. En el gobierno, estos incluyen las exposiciones al riesgo que en última instancia puedan afectar la capacidad de la institución para que cumpla con su mandato y realice sus funciones y servicios esenciales para el público. El riesgo operativo es la incertidumbre causada por procesos internos, personas y sistemas que son inadecuados o fracasan, o por acontecimientos externos (Stewart, 2010).

Referencias

- Ackerman, John M. (2006), *Estructura Institucional para la Rendición de Cuentas: Lecciones Internacionales y Reformas Futuras*, Cultura de la Rendición de Cuentas, Auditoría Superior de la Federación, Ciudad de México, <http://siare.clad.org/fulltext/2129400.pdf>.
- ASF (Auditoría Superior de la Federación) (2015a), “Bases Operativas para el Funcionamiento del SNF”, publicado el 22 de julio de 2015, www.snf.org.mx/bases-operativas-para-el-funcionamiento-del-snf-1.aspx.
- ASF (2015b), “Planeación y Programación para la Fiscalización de la Cuenta Pública en la ASF”, Presentación de la ASF ante la misión de análisis de la OCDE, octubre 2015.
- ASF (2013), “Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación”, Artículo 16(23).
- ASF (2011), *Plan Estratégico de la ASF (2011 – 2017)*, Auditoría Superior de la Federación, Ciudad de México, www.asf.gob.mx/uploads/58/Plan_Estrategico_ASF_2011-2017_web.pdf.
- Cejudo, G. M. (2012), “Evidence for change: The case of *Subsidios al Campo* in Mexico”, *Estudio no 6*, International Budget Partnership, www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/LP-case-study-Fundar.pdf.

- Gobierno de México (2016a), “Ley General de Responsabilidades Administrativas”, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de julio, www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5391143&fecha=04/05/2015.
- Gobierno de Mexico (2016b), “Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación”, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de julio, www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF.pdf.
- Gobierno de México (2015), “Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública”, *Diario Oficial de la Federación*, 4 de mayo de 2015, www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5391143 &fecha=04/05/2015.
- Gobierno de México (1917, última modificación en 2015), “Constitution of the United Mexican States”, Artículo 115, Unión Panamericana, Washington.
- INTOSAI (Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores) (2010), *Principios de Transparencia y Rendición de Cuentas*, Comité de Normas Profesionales de la INTOSAI, Copenhague, www.issai.org/media/12930/issai_20_e.pdf.
- INTOSAI (2007), “Manual sobre Creación de Capacidades en las Entidades Fiscalizadoras Superiores”, INTOSAI Comité de Creación de Capacidades, www.intosaicbc.org/mdocs-osts/buildingcapacityinsaisguide_englishversion/.
- INTOSAI (2004), “ISSAI 300: Principios Fundamentales de la Auditoría de Desempeño”, www.issai.org/media/69911/issai-300-english.pdf.
- Lonsdale, J. et al. (2011), *Performance Auditing: Contributing to Accountability in Democratic Government*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, Reino Unido.
- OCDE (2016), *Supreme Audit Institutions and Good Governance: Oversight, Insight and Foresight*, Publicaciones OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264263871-en>.
- OCDE (2014a), “Rebooting public service delivery – How can open government data help to drive innovation?”, www.oecd.org/gov/digital-government/rebooting-public-service-delivery.htm.
- OCDE (2014b), *Chile’s Supreme Audit Institution: Enhancing Strategic Agility and Public Trust*, Revisiones de Gobernanza Pública de la OCDE, Publicaciones OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264207561-en>.
- OCDE (2011), “International Workshop ‘Strategic Agility for Strong Societies and Economies’: Summary and issues for further debate”, documento no clasificado, Comité de Gobernanza Pública de la OCDE, [www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/PGR\(2012\)1&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/PGR(2012)1&docLanguage=En).
- Ortiz Ramirez, Jorge A. (2016) “Panorama de la fiscalización en México”, Cámara de Diputados LXIII Legislatura, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, México.
- Plataforma de Instituciones Eficaces (2014), “Supreme Audit Institutions and Stakeholder Engagement Practices: A Stocktaking Report”, www.effectiveinstitutions.org/media/Stocktake_Report_on_Supreme_Audit_Institutions_and_Citizen_Engagement.pdf.
- Rigsrevisionen (EFS de Dinamarca) (2016), “The strategic analysis”, 17 de agosto, <http://uk.rigsrevisionen.dk/how-we-audit/annual-audit/strategic-analysis/>.

- Shkabatur, J. (2012), “Transparency with (out) accountability: Open government in the United States”, *Yale Law & Policy Review*, 31(1), 79-140, www.jstor.org/stable/23735771.
- SNF (Sistema Nacional de Fiscalización) (2015), “Información General del SNF”, www.snf.org.mx/SharedFiles/Download.aspx?pageid=90&mid=121&fileid=264.
- Stewart, F. (2010), “Pension Funds’ Risk-Management Framework: Regulation and Supervisory Oversight”, *OECD Working Papers on Insurance and Private Pensions*, No. 40, Publicaciones OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5kmlcz7qq3zx-en>.
- Subsidios al Campo (s.f.), “About this project”, página web, <http://subsidiosalcampo.org.mx/acerca-de/sobre-este-proyecto/> (consultado el 31 de mayo de 2016).
- Tribunal de Cuentas Europeo (2015), “Work Programme”, www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/WP2015/WP2015_EN.pdf.
- Ubaldi, B. (2013), “Open government data: Towards empirical analysis of open government data initiatives”, *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 22, Publicaciones OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5k46bj4f03s7-en>.
- UNAM (Universidad Nacional Autónoma de México) (2007), *La aproximación al Concepto de Autonomía Técnica y de Gestión de la Auditoría Superior de la Federación*, Estudios Especializados de la ASF, Auditoría Superior de la Federación, Ciudad de México, www.asf.gob.mx/Publication/47_Estudios_especializados.
- UNDG (Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas) (2009), “Mainstreaming environmental sustainability in country analysis and the UNDAF: A guidance note for United Nations Country Teams and Implementing Partners”, UNDG, Nueva York, <https://undg.org/wp-content/.../12/ES-Guidance-Note-Final-July-27.doc>.



From:
Mexico's National Auditing System
Strengthening Accountable Governance

Access the complete publication at:
<https://doi.org/10.1787/9789264264748-en>

Please cite this chapter as:

OECD (2017), "Diseñar una estrategia basada en las fortalezas del Sistema Nacional de Fiscalización de México (SNF)", in *Mexico's National Auditing System: Strengthening Accountable Governance*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264268975-4-es>

El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE.

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to rights@oecd.org. Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at info@copyright.com or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at contact@cfcopies.com.