

### Capítulo 3

## La Entidad Superior de Fiscalización de México como el catalizador de una mejor gobernanza

*En este capítulo se proponen medidas para que la ASF y el Congreso garanticen la eficacia de las nuevas atribuciones de fiscalización y aumenten las aportaciones de las auditorías para mejorar la gobernanza. En este capítulo se ofrecen análisis para que la ASF aproveche sus fortalezas e identifique oportunidades para mejorar el impacto de la auditoría sobre la gobernanza en México, incluso propuestas de revisiones de temas fundamentales en todo el gobierno, al integrar estratégicamente las nuevas atribuciones de fiscalización y mejorar la vinculación de la ASF con las partes interesadas externas. Además, la eficacia del SNF de México depende no solo de la Auditoría Superior de la Federación sino también del Congreso como usuario esencial de los informes de fiscalización de la ASF. En este capítulo se exploran formas de que el Congreso cumpla mejor con sus propias responsabilidades de rendición de cuentas en México, por ejemplo, mejorar su capacidad para utilizar el trabajo de auditoría de la ASF para sustentar las leyes, los presupuestos y la supervisión.*

## Introducción

La ASF, desempeña una función vital en el gobierno dada su perspectiva global sobre los acuerdos de gobernanza. Las EFS no son solo decisivas para supervisar, como es sabido, sino que también aportan conocimientos y prospectiva al trabajar en los poderes Legislativo Y Ejecutivo para mejorar la formulación de políticas (OCDE, de próxima publicación). De este modo, las EFS ayudan a mejorar la gobernanza al contribuir con auditorías y evaluaciones de problemas sistémicos en todo el gobierno a lo largo del ciclo de políticas públicas.

Las reformas recientes, como la mayor libertad de la ASF para planear auditorías y los nuevos requisitos de informar al Congreso a lo largo del año fiscal, se proponen aumentar la pertinencia del trabajo de la ASF para los usuarios, sobre todo para el Congreso. Para que esas reformas sean totalmente eficaces, tanto la ASF como el Congreso pueden pensar en cómo atacar los problemas que limitan la aceptación del trabajo de la ASF en el Congreso y entre las entidades auditadas. Para la ASF eso podría incluir cambios internos para mejorar la calidad y el nivel de compromiso por parte del Congreso y la ciudadanía. Del mismo modo, existen oportunidades de que el Congreso mismo revise su propia función en el sistema y haga mejoras para fortalecer la rendición de cuentas y la gobernanza a fin de mejorar la vida de los ciudadanos de México.

En este capítulo se examinan esos problemas y se proponen medidas para que la ASF y el Congreso garanticen la eficacia de las nuevas atribuciones de fiscalización, y las auditorías contribuyan más a una mejor gobernanza. La ASF, al encabezar el SNF y otros sistemas, tendrá muchas responsabilidades que afectarán su misión, estrategia, operaciones, cartera de fiscalización e interacciones con las partes interesadas externas. La ASF podría tomar algunas medidas que la posicionen para triunfar en medio de los cambios constitucionales y un nuevo entorno de auditoría. La tabla 3.1 sintetiza las propuestas de acción tratadas en este capítulo.

**Tabla 3.1. Propuestas de acción para la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y el Congreso de México, para garantizar la eficacia de las nuevas atribuciones de auditoría**

<b>Mejorar la gobernanza mediante auditorías sobre asuntos sistémicos</b>	<p>La ASF podría aplicar su ventaja comparativa para dirigir, en todo el gobierno, estudios y auditorías de la implementación de la estrategia del Sistema Nacional de Transparencia para fortalecer la transparencia;</p> <p>La ASF podría hacer evaluaciones de las deficiencias sistémicas en control interno y gestión de riesgos, que complementen sus auditorías forenses e investigaciones, para mejorar funciones de gobernanza más explícitas.</p>
<b>Integrar estratégicamente las nuevas atribuciones de fiscalización de la ASF para una mayor influencia y pertinencia</b>	<p>La ASF podría asegurar la oportunidad y aceptación de su trabajo en el Congreso al alinear eficazmente sus nuevas atribuciones, como la planeación temprana de auditorías y hacer auditorías en tiempo real, con su programación de auditoría tradicional.</p> <p>La ASF podría centrar sus auditorías en los programas de alto riesgo a principios del ejercicio fiscal, así como en la ejecución de los programas, para aumentar el valor de los informes para el proceso de toma de decisiones presupuestarias;</p>
<b>Fortalecer la rendición de cuentas al mejorar la aceptación de las auditorías de la ASF</b>	<p>El Congreso podría aprovechar su nueva capacidad técnica para aumentar la aceptación de las aportaciones de la ASF y del SNF.</p> <p>La ASF podría evaluar sus procesos internos de control de calidad para asegurar la pertinencia y calidad de sus informes para el Congreso en medio de los nuevos requisitos de informar con mayor frecuencia.</p> <p>La ASF y las EFL podrían aumentar la vinculación, estrategias de comunicación y cursos de capacitación para mejorar la pertinencia e influencia de su trabajo entre las principales partes interesadas, incluidos el Congreso, sus comisiones, entidades auditadas y ciudadanos.</p>

## Mejorar la gobernanza a través de auditorías sobre problemas sistémicos

### ***La ASF podría aplicar su ventaja comparativa en auditoría para dirigir, en todo el gobierno, estudios y auditorías de la implementación de la estrategia del Sistema Nacional de Transparencia para fortalecer la transparencia.***

La ASF tiene una posición privilegiada en el gobierno dada su competencia para recabar información de organismos públicos y otras instancias. A diferencia de otras instituciones en el SNF, la ASF tendrá un papel formal como miembro del SNT y, por consiguiente, tendrá nuevas responsabilidades para promover la transparencia dentro de un nuevo sistema. Además, como entidad fiscalizadora superior de México, el mandato de la ASF es mucho más amplio que el de otras instituciones de auditoría ya que su competencia en materia de control externo abarca todo el gobierno a nivel federal y estatal. Las responsabilidades de la ASF, como parte del SNT, indican que es necesario estudiar con mayor detenimiento cómo puede aprovechar su mandato y conocimientos especializados, y las ventajas comparativas que eso entraña, para fortalecer la transparencia a través de su trabajo de fiscalización.

La Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF) faculta a la ASF para que solicite y obtenga información para realizar su trabajo. Además, también puede consultar información confidencial y reservada referente a la gestión de los ingresos, gastos y deuda pública federales. La ASF debe mantener el mismo nivel de confidencialidad, incluso limitar la divulgación de información confidencial o reservada en su informe, ya sea que la haya obtenido del gobierno o de empresas financieras (LLRCF, Artículo 17). La ASF también puede acercarse a particulares y funcionarios públicos que tengan relación con las entidades auditadas, de ser necesario, y consultar toda información que pueda requerirse para las tareas de auditoría si en la solicitud se identifican los objetivos de utilizar esa información (ASF, 2013).

La competencia jurídica de la ASF para tener acceso a información y datos dentro y fuera del gobierno, aunada a su experiencia y conocimientos en auditoría para analizar lo que recopila, es su ventaja comparativa en el SNT. La ASF podría considerar cómo aprovechar esa ventaja para contribuir a las metas más amplias del SNT y a la coherencia de las políticas de transparencia; y, al mismo tiempo, evitar extralimitarse en el uso de sus facultades y atribuciones en el SNT. La experiencia de otras EFS es ilustrativa. Como se señala en el recuadro 3.1, muchas EFS dirigen los recursos de fiscalización para revisiones en todo el gobierno de las iniciativas de transparencia.

#### **Recuadro 3.1. Las EFS realizan auditorías en todo el gobierno en aras de una mayor transparencia**

En un estudio reciente, la OCDE analizó las aportaciones de diez EFS al ciclo de políticas públicas y sus resultados. Las EFS participantes representaron a Brasil, Canadá, Chile, Corea, Estados Unidos, Francia, Países Bajos, Polonia, Portugal y Sudáfrica. El informe destacó que la optimización del gasto es una meta que comparten el Legislativo, el Ejecutivo y las EFS, al aprovechar el potencial de todas las instancias. Las EFS proporcionan conocimientos para reducir la duplicación, fragmentación y superposición en el gobierno; y prospectiva para ayudarlo a entender los desafíos y riesgos de largo plazo, como el cambio climático y demográfico. Además, las EFS realizan trabajo transversal para entender la eficacia de la transparencia y los trabajos de intercambio de información en todo el gobierno (véanse ejemplos más adelante), como auditorías y evaluaciones en las siguientes áreas:

### Recuadro 3.1. Las EFS realizan auditorías en todo el gobierno en aras de una mayor transparencia (cont.)

- apertura de los procesos de planeación estratégica en todo el gobierno;
- apertura de los procesos de planeación del presupuesto, incluso la existencia e idoneidad de debates participativos sobre decisiones presupuestarias;
- apertura de los procesos de consulta y política regulatoria,
- cumplimiento de las leyes de libertad de la información.

Los siguientes son ejemplos de países que revisan en todo el gobierno las iniciativas para promover los principios de transparencia.

#### Brasil

El Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) emprendió un estudio y publicó un informe sobre la apertura de datos en el gobierno federal. El TCU propuso soluciones sobre la recopilación, almacenamiento y procesamiento de datos masivos para aumentar la transparencia y modernizar la gestión pública (TCU, 2014).

#### Estados Unidos

*Elaboración de normas federales: los procesos de análisis regulatorio podrían mejorarse* (2014) de la Oficina de Rendición de Cuentas Gubernamental de Estados Unidos subraya la importancia de la supervisión por parte del Ejecutivo para formular y coordinar políticas regulatorias que fomenten una mayor coherencia en todo el gobierno. Recomienda mayor transparencia y más apertura en los procedimientos de elaboración de normas, así como en la aplicación de reglamentos más simplificados.

#### Corea

La Junta de Auditoría e Inspección (BAI) efectuó una auditoría sobre la situación del intercambio de información pública conectado con un sistema nacional de información para aumentar la eficiencia del gobierno. La BAI encontró que distintas autoridades no compartían la información pública, lo que impedía el lanzamiento de sistemas informáticos y obstaculizaba el uso adecuado de la información existente (BAI, 2013).

#### Reino Unido

En 2012, la Oficina Nacional de Auditoría (NAO) efectuó un análisis intergubernamental titulado “Aplicar la transparencia”, que evaluó los avances de la Oficina del Consejo de Ministros y de otros organismos en el Poder Ejecutivo para poner en marcha un programa de transparencia radical. Ese análisis en todo el gobierno produjo varias conclusiones prácticas, como la necesidad de un marco de evaluación para medir la relación calidad/precio de los trabajos de transparencia; y otras medidas para asegurar la calidad y aprovechabilidad de los datos gubernamentales.

*Fuente:* OCDE (2016), *Supreme Audit Institutions and Good Governance: Oversight, Insight and Foresight*, Publicaciones OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264263871-en>; TCU (2014) “Open data: A strategy for increased public management transparency and modernization”, *Revista de TCU*, septiembre/diciembre, [http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/R\\_TCU/article/viewFile/59/324](http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/R_TCU/article/viewFile/59/324); BAI (2013), “Audit on the status of public information sharing”, 25 de julio, [http://bai.go.kr/cmm/fdm/FileDown.do?atchFileId=20130725140023518&fileSn=1&siteId=bai&bbsId=BBSMSTR\\_1000000](http://bai.go.kr/cmm/fdm/FileDown.do?atchFileId=20130725140023518&fileSn=1&siteId=bai&bbsId=BBSMSTR_1000000); NAO (2012), “Cross government review: Implementing transparency”, Informe del Contralor y Auditor General, HC 1833 Sesión 2010-2012, [www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2012/04/10121833.pdf](http://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2012/04/10121833.pdf).

Los análisis en todo el gobierno, como los descritos en el recuadro 3.1 son similares a las que ha efectuado la ASF con respecto a la integridad y las medidas de combate a la corrupción en el sector público (véase el recuadro 3.2). Esos análisis también pueden incluir a instituciones de auditoría estatales en enfoques coordinados para examinar la aplicación de los programas en todos los niveles de gobierno, como se explica en el capítulo 2. Sin embargo, al realizar ese trabajo, la ASF podría considerar en qué medida comprometería su independencia al participar en el SNT. El papel de la ASF en el SNT se

sigue estudiando; sin embargo, el sistema en conjunto es responsable de una serie de actividades, entre ellas el diseño y aplicación de políticas y mecanismos de transparencia en el gobierno. Al definir su participación en el SNT y los posibles análisis de esas actividades, la ASF podría tomar medidas para mantener su independencia según las normas internacionales para entidades fiscalizadoras superiores, como se señala en el capítulo 2.

### Recuadro 3.2. La EFS de México y estudios en todo el gobierno para mejorar los sistemas de integridad

Los mecanismos institucionales, las interacciones de política pública, los factores y efectos contextuales son todos ejemplos de elementos que contribuyen a la coherencia de las políticas públicas (OCDE, 2015). Las EFS están en una posición excepcional para examinar los organismos gubernamentales a fin de evaluar un problema, y en qué grado logran los gobiernos la coherencia operativa y de políticas. Por ejemplo, ofrecen perspectivas de supervisión, percepción y prospectiva para los análisis de la planeación de políticas y programas, como la integración de objetivos públicos en las estrategias y planeación actuales, y el estado de preparación del gobierno para emprender metas futuras.

Desde 2012, la ASF realiza por lo menos un análisis anual de la integridad en todo el gobierno que menciona los elementos de coherencia, al examinar específicamente las estrategias y mecanismos de las instituciones públicas federales para fortalecer la integridad y prevenir la corrupción. Esos estudios se centran en lo que el gobierno hace en esas áreas, sobre todo en las actividades relacionadas con los sistemas de control interno y las funciones de gestión de riesgos. Los siguientes son ejemplos de esos estudios:

- *Estudio general de las condiciones del sistema institucional de control interno en el sector público federal* – la ASF realizó un estudio de 279 instituciones en el Poder Ejecutivo, además de aproximadamente una docena de entidades del Legislativo, Judicial y órganos constitucionales autónomos, para comparar los marcos de control interno basándose en las normas del Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway. El estudio se propuso comparar los marcos de control interno en esas entidades e identificar oportunidades para hacer mejoras (ASF, 2012).
- *Continuación de los estudios de control interno y la difusión del estudio de integridad en el sector público* – la ASF realizó este estudio para determinar el avance que las instituciones del sector público federal habían tenido en la aplicación de las estrategias que sugirió para fortalecer el control interno y seguir promoviendo la creación de una cultura de integridad (ASF, 2013).
- *Estudio sobre las estrategias para combatir la corrupción en el sector público* – la ASF realizó este estudio para entender las acciones que habían emprendido las instituciones del sector público federal para erradicar la corrupción, basándose en las normas aplicables y las mejores prácticas internacionales, para identificar las áreas de oportunidad y promover la implementación de un programa de integridad (ASF, 2014).
- *Estudio técnico para la promoción de una cultura de integridad en el sector público* – la ASF analizó y describió las mejores prácticas internacionales en materia de integridad y la aplicación de controles para combatir la corrupción, para ayudar a las instituciones gubernamentales a formular un programa de integridad que fortalezca la cultura de transparencia, probidad y rendición de cuentas (ASF, 2015a).

*Fuente:* ASF (2012), “Estudio General de la Situación que Guarda el Sistema de Control Interno Institucional en el Sector Público Federal”, [http://asf.gob.mx/uploads/180\\_Estudios/1172\\_Estudio\\_General\\_de\\_la\\_Situacion\\_que\\_Guarda\\_el\\_Sistema\\_de\\_Control\\_Interno\\_Institucional\\_en\\_el\\_Sector\\_Publico\\_Federal.pdf](http://asf.gob.mx/uploads/180_Estudios/1172_Estudio_General_de_la_Situacion_que_Guarda_el_Sistema_de_Control_Interno_Institucional_en_el_Sector_Publico_Federal.pdf); ASF (2013), “Continuidad a los Estudios de Control Interno y a la Difusión del Estudio de Integridad del sector Público”, [http://asf.gob.mx/uploads/180\\_Estudios/1198\\_Continuidad\\_a\\_los\\_Estudios\\_de\\_Control\\_Interno\\_y\\_a\\_la\\_Difusion\\_del\\_Estudio\\_de\\_Integridad\\_en\\_el\\_Sector\\_Publico.pdf](http://asf.gob.mx/uploads/180_Estudios/1198_Continuidad_a_los_Estudios_de_Control_Interno_y_a_la_Difusion_del_Estudio_de_Integridad_en_el_Sector_Publico.pdf); ASF (2014), “Estudio sobre las Estrategias para Enfrentar la Corrupción Establecidas en las Instituciones del Sector Público Federal”, [http://informe.asf.gob.mx/Documentos/Auditorias/2014\\_1642\\_a.pdf](http://informe.asf.gob.mx/Documentos/Auditorias/2014_1642_a.pdf); ASF (2015a), “Estudio Técnico para la Promoción de la Cultura de Integridad en el Sector Público”, [http://asf.gob.mx/uploads/180\\_Estudios/1173\\_Estudio\\_Tec\\_para\\_la\\_Promocion\\_de\\_la\\_Cultura\\_de\\_Integridad\\_en\\_el\\_Sec\\_Pub.pdf](http://asf.gob.mx/uploads/180_Estudios/1173_Estudio_Tec_para_la_Promocion_de_la_Cultura_de_Integridad_en_el_Sec_Pub.pdf).

***La ASF podría hacer evaluaciones de las deficiencias sistémicas en control interno y gestión de riesgos, que complementen sus auditorías forenses e investigaciones, para mejorar funciones de gobernanza más explícitas.***

La ventaja comparativa de una EFS, con respecto a otros actores en un sistema de rendición de cuentas, es su conocimiento y experiencia para proporcionar supervisión, percepción y prospectiva independientes a través de su trabajo de fiscalización y evaluación. Como se menciona en el capítulo 1, las reformas recientes facultan a la ASF para hacer investigaciones relacionadas con irregularidades administrativas “graves” y fundamentar los casos. Las unidades responsables de esas obligaciones serían independientes entre sí, pero también lo serían con respecto al trabajo de auditoría forense en curso de la ASF. Funcionarios de la ASF señalaron que la ésta apoyará los casos penales, que generalmente competen al Fiscal Especial para el Combate a la Corrupción, con la información y pruebas obtenidas durante sus auditorías forenses. En el capítulo 1 se subrayan distintos factores estratégicos para que la ASF ejerza eficazmente esas nuevas atribuciones, al hacer notar los distintos riesgos relacionados con extralimitarse en el uso de sus facultades y atribuciones y con la limitación de recursos, entre otros. Para ayudar a mitigar esos riesgos, la ASF podría centrarse en su ventaja comparativa en materia de auditoría y estipular con claridad ese propósito en su plan estratégico y procedimientos, como se explica en el capítulo 1. Al basarse en esta propuesta, la ASF puede aprovechar aún más su ventaja comparativa, y complementar sus nuevas atribuciones, al invertir en su trabajo de auditoría forense y en el análisis de problemas sistémicos.

La ASF efectúa auditorías forenses por medio de la Dirección General de Auditoría Forense (DGAF), la cual pertenece a la Auditoría Especial de Cumplimiento Financiero. La ASF creó la DGFA en 2009 para combatir el fraude y la corrupción identificados durante las auditorías de la cuenta pública al cierre del ejercicio. La Dirección General de Auditoría Forense dirige los aspectos operativos para realizar las auditorías forenses, incluso el análisis de los procesos, hechos o pruebas para detectar e investigar las irregularidades o las conductas ilícitas (ASF, 2014). A principios de 2016, la DGFA tenía un equipo de aproximadamente 55 directores, subdirectores y auditores. Ese equipo está integrado por expertos forenses, abogados, contadores, administradores públicos, así como por especialistas en informática, quienes proporcionan personal a un laboratorio forense para que analice los casos de fraude y corrupción. Las auditorías forenses de la ASF se originan principalmente en dos fuentes: los indicios de actos ilícitos identificados durante las auditorías de la cuenta pública y las quejas individuales. En 2015 (para el ejercicio fiscal de 2014), menos del 1% (10) de todas las auditorías realizadas por la ASF (1,648) fueron auditorías forenses (ASF, 2015b).<sup>1</sup> De las 63 auditorías forenses que la ASF ha realizado desde 2010, se denunciaron 129 casos y en uno se dictó orden de detención; mientras que los 128 restantes están en curso.

Funcionarios de la ASF señalaron que el propósito de las auditorías forenses no es examinar las fallas en los sistemas de control interno o gestión de riesgos en la entidad gubernamental, sino más bien evaluar los posibles actos ilícitos relacionados con casos individuales. Este enfoque de casos individuales se basa en parte en lo que los funcionarios consideran una división de responsabilidades entre la ASF y la SFP, que es la entidad con el mandato primordial de asegurar la eficacia de los sistemas de control interno en el gobierno. En la actualidad, la ASF considera la eficacia de los sistemas según las necesidades. La ASF podría contribuir más a la buena gobernanza si durante sus auditorías forenses toma en cuenta, estratégica y sistemáticamente, los problemas

sistémicos de control interno y gestión de riesgos que enfrenta la entidad en cuestión. Por ejemplo, la ASF podría incorporar objetivos de investigación específicos en su planeación de auditorías forenses, que orienten a los equipos para identificar las causas principales de casos concretos de posible fraude o corrupción, incluso las fallas en los sistemas de control interno y gestión de riesgos. También podría considerarse un objetivo de ese tipo durante las investigaciones como un ejercicio *a posteriori* que ayudaría a la ASF a ir más allá de los enfoques de casos individuales.

Complementar las distintas investigaciones con evaluaciones de las deficiencias de control interno y gestión de riesgos ayudaría a la ASF a distinguirse de otras instancias como un agente del cambio para una mejor gobernanza. Como se ha señalado, la ventaja comparativa de la ASF radica en sus conocimientos especializados en auditoría, su perspectiva de todo el gobierno y autoridad para hacer recomendaciones al Ejecutivo, para que se tomen medidas correctivas. Además, en general, las fortalezas de una EFS en un sistema que promueva la rendición de cuentas no es necesariamente dirigir las investigaciones, sino más bien proporcionar apoyo para realizarlas. Aunque algunas EFS tienen unidades de investigación, normalmente no suelen dirigir las investigaciones porque en muchos casos no tienen los conocimientos ni los recursos suficientes para hacerlo (INTOSAI, 2013a). Es posible que las autoridades de investigación incluso le pidan a la EFS que suspenda el trabajo de auditoría en el área afectada para no poner en riesgo las conclusiones del equipo de investigación. En su defecto, también se le puede pedir a la EFS que colabore e incluso que trabaje con el equipo de investigación (INTOSAI, 2013a).

Para apoyar las investigaciones, las EFS a menudo proporcionan análisis de cuentas financieras, bases de datos y documentación; utilizan metodologías como la comparación de bases de datos y la extracción de datos (véase el recuadro 3.3) para identificar patrones o casos de posibles actos ilícitos. Como la misma ASF hace notar en su estrategia para 2011-2017, “la detección y prevención de las prácticas corruptas no es la tarea fundamental de la función de auditoría; y la ASF debe proporcionar, en el área de su competencia, ‘elementos’ para ayudar a reducir la recurrencia de tales prácticas en la administración pública al señalar las áreas propensas a opacidad y discrecionalidad excesivas” (ASF, 2011).

### Recuadro 3.3. Análisis de macrodatos y técnicas para fiscalizar mejor la integridad y el desempeño

La rápida digitalización ha permitido la generación en masa de datos valiosos y su conservación. Las EFS, dado su mandato y competencia jurídica para acceder a los datos, tienen oportunidades importantes de aprovechar los datos abiertos y la información del sector público (véase el capítulo 1) para perfeccionar sus capacidades y trabajo de auditoría. Por ejemplo, el Tribunal de Cuentas de los Países Bajos es excepcional porque es la única institución holandesa que puede acceder a información sensible y confidencial, tanto pública como privada; por ejemplo, los datos del servicio secreto holandés, la Oficina de Recaudación de Impuestos y del Ministerio de Defensa (Janssen, 2016). Muchas entidades fiscalizadoras superiores no tienen esas prerrogativas. No obstante, hay oportunidades de que las EFS aprovechen los datos que pueden obtener y analizar para investigar posibles fraudes o corrupción, realizar auditorías de desempeño y evaluar los resultados; y, en general, ofrecer conocimientos y perspectiva sobre las tendencias en desarrollo o los problemas sistémicos que enfrentan los gobiernos.

### Recuadro 3.3. Análisis de macrodatos y técnicas para fiscalizar mejor la integridad y el desempeño (cont.)

El análisis de macrodatos, que incluye distintos métodos para analizar y entender los datos, puede ser muy eficaz para prevenir y detectar posibles fraudes o corrupción. Una técnica, el análisis predictivo, incluye sistemas y herramientas automatizadas que pueden utilizarse para identificar tipos específicos de conducta, incluso un posible fraude, antes de que se completen las transacciones (GAO, 2015). Los modelos predictivos pueden utilizar los datos históricos para ayudar a identificar los procesos asociados con las formas conocidas de fraude o corrupción y, luego, los modelos pueden aplicarse a transacciones pendientes para prevenir el fraude antes de que ocurra. Como se ha señalado, la función de las EFS en este sentido a menudo es identificar los *posibles* fraudes o corrupción, a diferencia del acto ilícito *real*; ya que este último puede ser la resolución de un órgano judicial responsable, como un ministerio público o procuraduría.

#### Enfoques y técnicas de análisis de macrodatos

Además del análisis predictivo, también hay técnicas para detectar el fraude que ya se haya cometido. Por ejemplo, el análisis basado en la secuencia de comandos inspecciona cantidades masivas de datos a través de combinaciones continuas y de comparaciones con otras fuentes de datos para identificar anomalías. Esta técnica permite que sea más fácil identificar problemas y tendencias de raíz. A menudo la falta de escrutinio de todas las transacciones individuales posibilita el fraude, ya que muchos sistemas de control interno tienen defectos graves que pueden explotarse (GAO, 2015). Por consiguiente, el análisis de macrodatos puede ser muy eficaz en áreas con múltiples transacciones, como los gastos, nóminas y cuentas por pagar, facturación y proyectos de inversión; lo que demuestra aún más su pertinencia para la investigación de fraude y corrupción.

Del mismo modo, la extracción y comparación de datos también pueden ser técnicas eficaces para detectar el fraude que ya se haya cometido. La comparación de datos es una comparación de datos masivos a gran escala que ignora los duplicados para identificar temas de interés muy específicos. La extracción de datos examina grandes volúmenes de datos desde distintas perspectivas para obtener información escondida o anteriormente desconocida. Por ejemplo, un grupo de trabajo interinstitucional en Chile, que incluía a representantes del Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno, hace poco aprovechó la extracción de datos para prevenir el fraude y la corrupción en la contratación pública. Al extraer datos de las transacciones de contratación electrónica recién innovadas, han podido evitar la manipulación de licitaciones y destruir las relaciones colusivas entre proveedores, funcionarios y encargados de compras (OCDE, 2010).

#### Uso del análisis de datos en las auditorías de Desempeño de la India

Además de su aplicación para prevenir y detectar el fraude o la corrupción, el análisis de datos también puede aplicarse a otras áreas de trabajo de las EFS. Por ejemplo, la EFS de la India (Contralor y Auditor General de la India) invirtió activamente en el análisis de macrodatos y la aplicó en sus auditorías del programa de seguridad social, cuyo objetivo es proteger a los ciudadanos, sobre todo a las poblaciones vulnerables, contra circunstancias imprevistas y riesgos financieros. Durante una auditoría de desempeño de los programas de asistencia social de los planes Pensiones por Vejez, Pensiones por Viudez y Pensiones por Discapacidad, la EFS utilizó estratégicamente los datos en su modelo de auditoría. Eso fue un cambio con respecto a su método convencional, que todavía habría permitido que los auditores detectaran pagos indebidos a personas no elegibles en los planes de pensiones. Sin embargo, al aprovechar más los datos externos que los enfoques tradicionales, los auditores pudieron verificar si se excluyó a beneficiarios elegibles, el resultado fue una auditoría de desempeño considerablemente más completa y minuciosa (EFS de India, s.f.). Además, en febrero de 2016, la EFS de la India instituyó una nueva Política de Gestión de Datos Masivos, que incluyó categorizar las fuentes de datos en internas (es decir, creadas y mantenidas por la EFS) y externas (es decir, disponibles de entidades auditadas o de dominio público). Además, hay un protocolo estricto para asegurar que los datos sean auténticos, pertinentes y utilizables, entre otros aspectos; y también se establecen directrices sobre las disposiciones para el acceso de datos con fuentes externas. Por último, la EFS de la India creó un grupo de seguimiento para supervisar la aplicación de esa nueva política vanguardista para optimizar el potencial de la nueva tecnología de análisis de datos (EFS de India, s.f.)

### Recuadro 3.3. Análisis de macrodatos y técnicas para fiscalizar mejor la integridad y el desempeño (cont.)

#### Ponderar los beneficios y los retos del análisis de macrodatos

Aunque existen oportunidades para que las EFS aprovechen mejor los datos en su trabajo de auditoría, también hay riesgos que deberían tomarse en cuenta al utilizar el análisis de macrodatos. Por ejemplo, si el análisis de datos no es pertinente para la auditoría, ni está bien controlado, es poco fiable o si no se entiende bien la fuente de la información, eso podría afectar negativamente la calidad de la auditoría (IAASB, 2016). Por ende, aunque el análisis de Macrodatos puede producir perspectivas valiosas, no le dirá al auditor todo lo que necesita saber y se sigue requiriendo el criterio humano para interpretar los resultados. El error humano al dirigir el análisis de macrodatos, así como errores en los mismos datos, destaca las dificultades que las EFS pueden enfrentar al asegurar que los datos sean válidos, adecuados y fiables para sus propósitos. Además, sigue siendo difícil para los auditores conciliar el análisis de macrodatos con las normas internacionales de auditoría. Por ejemplo, se especula sobre si el análisis de los datos de la entidad en el 100% de una población proporciona solo información de evaluación de riesgos o si también proporciona pruebas sustantivas de auditoría. En la evaluación de riesgos, en particular, los auditores deberán tener en cuenta cuanto deben reducirse las pruebas de control o sustantivas con datos del 100% de la población. Los tipos de retos que las EFS pueden enfrentar al utilizar el análisis de macrodatos variarán, en función de la madurez de la EFS en cuanto a capacidad, conocimientos e infraestructura; y de factores externos, como el marco jurídico para tener acceso a los datos y utilizarlos (IAASB, 2016). Independientemente del tipo de desafíos, en un mundo cada vez más digitalizado, es posible que las EFS sigan enfrentando presión para mantener su pertinencia al modernizar este aspecto de sus actividades mediante cambios en la estrategia, asignación de recursos, capacitación y técnicas de auditoría.

*Fuente:* EFS de India (n.d.), “Big data analytics in SAI India”, presentación realizada por el Contralor y Auditor General de la India, [www.google.fr/url?sa=t&rc=t&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0ahUKewjw18C35MfNAhVBIrOKHaNbBmwQFgg7MAE&url=http%3A%2F%2Fportal.tcu.gov.br%2Fflumis%2Fportal%2Ffile%2FfileDownload.jsp%3FfileId%3D8A8182A25454C5A8015469F0E2D42BF5&usq=AFQjCNEZ20zwPPjgl2FUq6acxzJx4VfN\\_A](http://www.google.fr/url?sa=t&rc=t&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0ahUKewjw18C35MfNAhVBIrOKHaNbBmwQFgg7MAE&url=http%3A%2F%2Fportal.tcu.gov.br%2Fflumis%2Fportal%2Ffile%2FfileDownload.jsp%3FfileId%3D8A8182A25454C5A8015469F0E2D42BF5&usq=AFQjCNEZ20zwPPjgl2FUq6acxzJx4VfN_A) (consultado el 18 de septiembre de 2016); GAO (2015), “A Framework for Managing Fraud Risks in Federal Programs”, julio, [www.gao.gov/assets/680/671664.pdf](http://www.gao.gov/assets/680/671664.pdf); IAASB (2016), “The IAASB’s work to explore the growing use of technology in the audit, including data analytics”, 21 de junio, [www.iaasb.org/system/files/meetings/files/20160621-IAASB-Agenda\\_Item\\_8A-Data-Analytics-Working-Group-Publication-final\\_0.pdf](http://www.iaasb.org/system/files/meetings/files/20160621-IAASB-Agenda_Item_8A-Data-Analytics-Working-Group-Publication-final_0.pdf); Janssen, R. (2016) *The Art of Audit: Eight Remarkable Government Auditors on Stage*, Amsterdam University Press, La Haya; OCDE (2010), “Policy Roundtables: Collusion and Corruption in Public Procurement 2010”, [www.oecd.org/competition/cartels/46235884.pdf](http://www.oecd.org/competition/cartels/46235884.pdf).

Fuera de México, existen diversos ejemplos de EFS que realmente han asumido una función de apoyo a la investigación al priorizar la identificación de las deficiencias sistémicas de control (véase el recuadro 3.4). Con estas capacidades, la EFS puede aprovechar su ventaja comparativa para auditar el funcionamiento de los sistemas de control interno y, cuando se presente la ocasión, remitir los posibles casos de fraude o corrupción a las autoridades competentes o entidades encargadas del procesamiento. La prioridad de la EFS entonces es identificar los riesgos de fraude y corrupción, en vez de sustanciar una investigación para demostrar el fraude o corrupción real en un caso específico. Esa función de apoyo a la investigación coincide con las principales prácticas para combatir el fraude y la corrupción; privilegia la prevención y los controles bien diseñados por encima de la detección, ya que esta última puede ser costosa y producir un modelo de “pago y persecución”.

### Recuadro 3.4. EFS que realmente han asumido una función de apoyo a la investigación

#### Reino Unido

La Oficina Nacional de Auditoría (NAO) del Reino Unido realiza investigaciones como un aspecto de su trabajo. De 2014 a 2015, la NAO publicó 13 investigaciones en respuesta a problemas importantes que enfrentaba el gobierno, incluso el papel de las personas obligadas por la ley a denunciar, posible abuso de la ayuda financiera en otros proveedores de educación superior e inquietudes sobre posibles actos ilícitos en una empresa propiedad del Ministro de Salud. El trabajo de investigación se centra en la gestión financiera, un mejor uso de la información y otras áreas de interés específicas planteadas por miembros del Parlamento o del público en general. El trabajo de investigación de la NAO proporciona un análisis minucioso de los problemas sistémicos que se enfrentan en todo el gobierno, incluso el uso eficaz de las tecnologías de la información y la comunicación, así como las principales prácticas de gestión financiera.

#### Sudáfrica

La función primordial de la Auditoría General de Sudáfrica (AGSA) es auditar e informar al Parlamento sobre las áreas de auditoría financiera y de cumplimiento. Sin embargo, conforme a las tendencias internacionales y debido al aumento de casos de fraude y corrupción, en 1997 se creó una pequeña división de auditoría forense. El objetivo de la división es: 1) definir la naturaleza y alcance del “delito económico” así como la idoneidad de las medidas para prevenirlo y detectarlo, y 2) facilitar las investigaciones al proporcionar apoyo a los órganos de investigación o entidades competentes encargadas del procesamiento. Para lograr esos objetivos, la Auditoría General define una estrategia “proactiva” y “reactiva”. La primera incluye priorizar la prevención y el análisis de los controles internos eficaces, al reconocer que esas medidas actúan como factores disuasivos para posibles autores de delitos económicos. La estrategia reactiva consta de medidas para facilitar las investigaciones de delitos específicos. La división de auditoría forense interactúa con otros organismos apoyando las investigaciones de supuesta corrupción. La AGSA también puede hacer investigaciones o auditorías especiales de instituciones si el Auditor General considera que es de interés público o tras recibir una queja o solicitud. También puede investigar un asunto planteado por un ciudadano si el Auditor General considera que es de interés público.

#### Indonesia

En una revisión entre pares de la EFS de Indonesia (*Badan Pemeriksa Keuangan*, BPK), la EFS de Polonia destaca las auditorías forenses como una fortaleza de la BPK, señalando que los órganos de procuración de justicia valoran este cúmulo de trabajo de la BPK como un apoyo eficaz para sus investigaciones. La BPK generalmente categoriza las auditorías forenses como “auditorías de propósito especial”, las cuales no son auditorías financieras ni de desempeño, y pueden activarse por una solicitud del parlamento, gobierno o autoridades competentes; o pueden realizarse por iniciativa propia de la BPK. Las auditorías especiales a veces son tratadas como auditorías de cumplimiento, pero también pueden ser auditorías forenses y realizarse para apoyar investigaciones dirigidas por órganos de procuración de justicia.

*Fuente:* EFS de Polonia (2014), “Peer Review Report on the Supreme Audit Board of the Republic of Indonesia – Badan Pemeriksa Keuangan,” [www.bpk.go.id/assets/files/attachments/attach\\_page\\_1399279800.pdf](http://www.bpk.go.id/assets/files/attachments/attach_page_1399279800.pdf); IAACA (Asociación Internacional de Autoridades Anticorrupción) (n.d.), “Office of the Auditor General”, sitio web, [www.iaaca.org/AntiCorruptionAuthorities/ByCountriesandRegions/S/SouthAfrica/201202/t20120215\\_804900.shtml](http://www.iaaca.org/AntiCorruptionAuthorities/ByCountriesandRegions/S/SouthAfrica/201202/t20120215_804900.shtml) (consultado en abril de 2016); NAO (n.d.), “Investigations”, sitio web, [www.nao.org.uk/about-us/our-work/investigations/](http://www.nao.org.uk/about-us/our-work/investigations/) (consultado en abril de 2016).

De hecho, en México las recientes reformas contemplan una nueva función para la ASF que trasciende el apoyo a las investigaciones, lo cual exigirá un enfoque estratégico para una aplicación eficaz, como se explica en el capítulo 1. Además, en vista de su composición y experiencia, la Dirección General de Auditoría Forense quizá tenga que invertir más recursos para reforzar su trabajo de auditoría forense con un ángulo sistémico más amplio, o podría coordinarse con otros equipos dentro de la ASF. Diversos equipos de auditoría dentro de la ASF identifican y reportan las deficiencias de control interno y

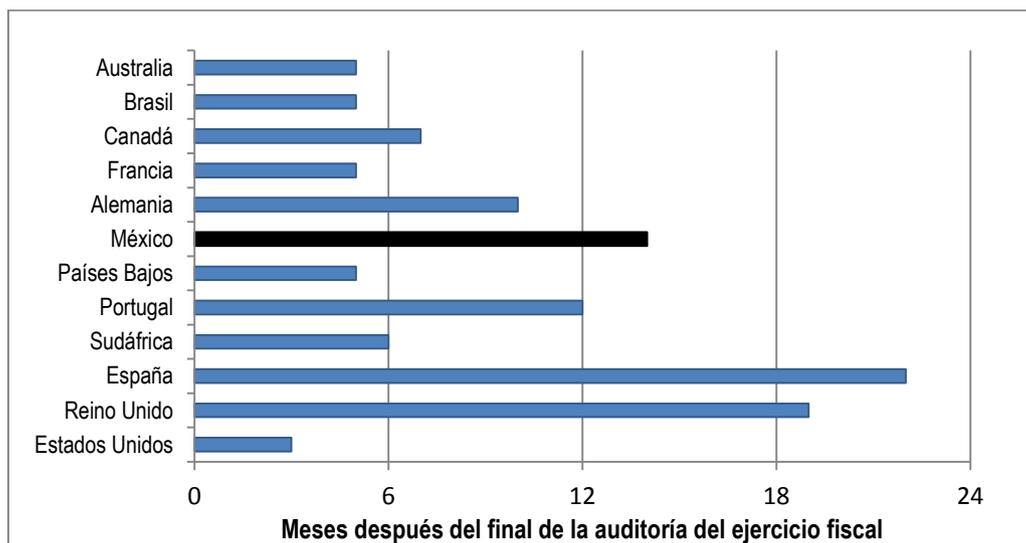
gestión de riesgos entre las entidades auditadas. La DGFA podría aprovechar la experiencia y conocimientos de todas las unidades con enfoques sectoriales o temáticos para mejorar sus auditorías forenses e investigaciones. Esa forma de cooperación podría concretarse de múltiples maneras. Por ejemplo, la unidad de auditoría forense podría coordinarse con equipos sectoriales para identificar problemas de control específicos que una secretaría ha enfrentado históricamente; similar al modelo empleado por la GAO. La naturaleza “sistémica” de esas revisiones podría significar que se centran en múltiples entidades gubernamentales, o podrían considerar el nivel de secretaría o programa. Esas revisiones pueden complementar el nuevo trabajo de investigación de la ASF en que los diferentes casos de actos ilícitos sirvan de ejemplo contundente y real para ilustrar el verdadero efecto de las vulnerabilidades sobre los sistemas de control interno y gestión de riesgos.

### **Integrar estratégicamente las nuevas atribuciones de fiscalización de la ASF para un mayor impacto y pertinencia**

***La ASF podría asegurar la oportunidad y aceptación de su trabajo en el Congreso al alinear eficazmente sus nuevas atribuciones, como la planeación temprana de auditorías y hacer auditorías en tiempo real, con su programación de auditoría tradicional.***

Como una de sus obligaciones primordiales, la ASF audita la cuenta anual de distintas entidades gubernamentales, así como la cuenta anual consolidada del gobierno. El impacto de este trabajo depende en parte de la presentación oportuna de los informes sobre los resultados de la auditoría. En la actualidad, el trabajo de auditoría de la ASF se realiza completamente *a posteriori*, basado en un ejercicio fiscal. Así mismo, el informe anual de auditoría se presenta al Congreso 14 meses después de finalizar el ejercicio fiscal. Ese periodo es más del doble de la norma establecida en las principales prácticas de la OCDE sobre transparencia del presupuesto, donde se señala que el informe anual, como el documento total de rendición de cuentas del gobierno, debe publicarse durante los seis meses siguientes al cierre del ejercicio fiscal (OCDE, 2002). Por otra parte, las normas internacionales señalan que el informe de auditoría debe publicarse y presentarse con puntualidad, en forma pertinente y objetiva (INTOSAI, 2013b). A causa de los problemas actuales con la puntualidad, los resultados de la auditoría de la ASF no están disponibles para sustentar las deliberaciones sobre el presupuesto del siguiente ejercicio fiscal; lo que reduce las posibilidades de mejorar los resultados financieros y de crear procesos de asignación más transparentes. En la gráfica 3.1 se muestra una comparación entre México y otros países sobre la conclusión de la auditoría del informe gubernamental anual consolidado.

Gráfica 3.1. Número de meses que tardan las Entidades Fiscalizadoras Superiores en presentar los informes anuales de auditoría después de finalizar el ejercicio fiscal: México y países seleccionados de la OCDE



Fuente: OCDE (2013a), *Brazil's Supreme Audit Institution: The Audit of the Consolidated Year-end Government Report*, OECD Public Governance Reviews, Publicaciones OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264188112-en>, p. 31.

Las reformas constitucionales recientes dividirán el informe anual en tres informes, de los cuales la ASF presentará dos ante el Congreso a finales de junio y de octubre. El objetivo de esos dos informes intermedios es dividir el actual informe anual en tres entregas, la tercera la seguirá presentando la ASF 14 meses después de que finalice el año fiscal auditado, en febrero. El propósito de la reforma es mejorar la presentación oportuna de la información que la ASF proporciona a la legislatura, para que los resultados de las auditorías ayuden al Congreso a tomar decisiones sobre iniciativas legislativas y el presupuesto (Lineamientos Generales).

Los nuevos informes, respaldados por un marco legislativo, son una medida indispensable para mejorar el impacto del trabajo de auditoría de la ASF para el Congreso. Presentar informes con mayor frecuencia también ayuda a alinear aún más a la ASF con las normas internacionales, que requieren que los informes de auditoría estén disponibles con prontitud para maximizar la utilidad para los usuarios del informe; sobre todo para los que deben tomar acciones en respuesta a los resultados (INTOSAI, 2013a). Además del requisito de presentar tres informes de auditoría individuales, la reforma constitucional otorga a la ASF las siguientes nuevas atribuciones:

- Planeación y ejecución temprana de auditorías:** La reciente reforma constitucional permite que la ASF empiece su planeación y aplicación de auditorías con más anticipación. En primer lugar, la reforma estipula que la ASF puede empezar la auditoría al siguiente mes de que acabe el ejercicio fiscal que deba auditarse (es decir, en enero). Antes de la reforma, la ASF podía empezar el proceso de auditoría sólo después de recibir la cuenta pública, lo que ocurría a más tardar el 30 abril (cuatro meses después de finalizar el año fiscal que debe auditarse). En segundo lugar, la reforma faculta a la ASF para solicitar información a los auditados durante el ejercicio fiscal, para ayudar a planear y programar las auditorías que llevará a cabo. Por ejemplo, la ASF podrá recabar información de los auditados en 2017 para las auditorías que realizará en 2018.

- **Atribución para auditar en tiempo real:** La reforma elimina los principios de posterioridad y anualidad, lo que permite a la ASF auditar las cuentas antes del ejercicio fiscal anterior y auditar en tiempo real. La atribución para auditar en “tiempo real” significa que la ASF puede revisar la ejecución del presupuesto del ejercicio fiscal en curso. Las auditorías se realizan cuando se reciben “denuncias” o quejas.<sup>2</sup> Esta atribución le proporciona a la ASF un mecanismo más para reorientar su labor fuera del programa de auditoría establecido, y reaccionar rápidamente ante áreas de alto riesgo y presuntos actos ilícitos. En el recuadro 3.5 se proporciona un análisis más detallado sobre la auditoría en tiempo real y ejemplos de otros países.

### Recuadro 3.5. Beneficios de la auditoría en tiempo real de las EFS

Las auditorías en tiempo real, a veces llamadas “auditorías *ad hoc*” o “evaluaciones en tiempo real” son mecanismos para fortalecer la rendición de cuentas y la integridad de forma continua, sin tener que esperar para informar sobre asuntos en intervalos estipulados por la ley. Permiten que las instituciones de auditoría vigilen los resultados de los proyectos y ofrezcan recomendaciones a las entidades auditadas antes de la conclusión de un proyecto. Por ejemplo, una EFS podría hacer una auditoría en tiempo real para medir la eficacia y el uso eficiente de los fondos públicos, la calidad de un servicio permanente o posible acto ilícito. Aunque las auditorías en tiempo real se utilizan en forma generalizada, pueden plantear varios riesgos y dificultades que las EFS deberían tomar en cuenta. Uno de los riesgos es que las EFS se conviertan en “instanciasco-tomadoras de decisiones” o se les perciba como tal; lo que posiblemente comprometa su independencia. Por lo tanto, es importante que las EFS se familiaricen con los inconvenientes y riesgos de las auditorías en tiempo real antes de realizarlas. Los beneficios de las auditorías en tiempo real son:

- proporcionar información oportuna y exhaustiva para apoyar el control del Congreso sobre la asignación del presupuesto;
- ayudar al Poder Ejecutivo en la aplicación inmediata de las lecciones aprendidas de los resultados de auditorías anteriores;
- disminuir los riesgos de una mala toma de decisiones y una gestión deficiente,
- considerar medidas correctivas inmediatas en respuesta a irregularidades identificadas fuera de la programación normal de auditoría.

INTOSAI incluye auditorías en tiempo real en su *Guía de la Lista de Verificación de Revisiones entre Pares para Entidades Fiscalizadoras Superiores*: “¿Existen reglas que autoricen a la EFS a realizar trabajos de auditoría en la fase inicial de un proyecto o programa?” (INTOSAI, 2011). Las EFS en todo el mundo emplean las auditorías en tiempo real. Por ejemplo, auspiciadas por la Política Europea de Vecindad, las EFS de Alemania y Polonia —*Bundesrechnungshof* (BRH) y *Najwyższa Izba Kontroli* (NIK), respectivamente— realizaron un proyecto conjunto en la Oficina de Auditoría del Estado de Georgia, de 2014 a 2016. El objetivo del proyecto fue transferir conocimientos y las principales prácticas sobre distintos tipos de procedimientos de auditoría, incluidas las auditorías en tiempo real. Tanto en Alemania como en Polonia se realizan auditorías en tiempo real para los proyectos importantes que incluyan inversiones en infraestructura, contratos de defensa, tecnología de la información, educación y programas para estimular el mercado. Por ejemplo, en 2010, la NIK efectuó alrededor de 60 auditorías en tiempo real, que incluyeron actividades de la administración pública relacionadas con el sector de la construcción y los centros infantiles, entre otros. Las auditorías descubrieron problemas relacionados con el cumplimiento de las normas de contratación, seguridad e higiene, así como con la medición de contenidos venenosos en alimentos.

*Fuente:* BRH (1997), “Audit Rules of the Bundesrechnungshof (EFS de Alemania)”, [www.bundesrechnungshof.de/en/bundesrechnungshof/rechtsgrundlagen/Audit%20Rules](http://www.bundesrechnungshof.de/en/bundesrechnungshof/rechtsgrundlagen/Audit%20Rules) (consultado el 29 de febrero de 2016); EUROSAI (2015), *Eurosai Innovations Report*, Vol. 3, Madrid, [www.eurosai.org/handle/404?exporturi=/export/sites/eurosai/content/documents/strategic-plan/goal-team-1/10692-001-Eurosai-Innovations-volume-III\\_final-web-version.pdf](http://www.eurosai.org/handle/404?exporturi=/export/sites/eurosai/content/documents/strategic-plan/goal-team-1/10692-001-Eurosai-Innovations-volume-III_final-web-version.pdf) (consultado el 29 de febrero de 2016); NIK (2011), “Ad hoc audits at the request of the Polish Najwyższa Izba Kontroli”, [www.nik.gov.pl/en/news/ad-hoc-audits-at-the-request-of-the-nik.html](http://www.nik.gov.pl/en/news/ad-hoc-audits-at-the-request-of-the-nik.html) (consultado el 29 de febrero de 2016); Oficina de Auditoría del Estado de Georgia (SAO) (2015), *Twinning SAO-BRH-NIK Newsletter*, Vol. 1, Tbilisi, [http://sao.ge/files/audit/publications/01\\_Quarterly%20Newsletter\\_EN.pdf](http://sao.ge/files/audit/publications/01_Quarterly%20Newsletter_EN.pdf) (consultado el 29 de febrero de 2016).

La ASF todavía debe decidir cómo utilizará estratégicamente esas nuevas atribuciones, por ejemplo, cómo integrará la planeación de auditoría temprana o las auditorías en tiempo real en su programación y ejecución de auditoría tradicional, si es que lo hace. Un factor importante en este sentido es la alineación con el “Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública” (PAAF) y la programación de auditoría basada en riesgos de la ASF. En la actualidad, la ASF aprueba el PAAF en mayo, y luego proyecta y lleva a cabo miles de auditorías hasta el siguiente mes de enero. Por ejemplo, la ASF aprobó el PAAF para la cuenta pública de 2013 y la envió a la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación (CVASF) el 30 de mayo de 2014. El PAAF incluyó casi 1,200 auditorías y 16 estudios sobre diversos temas (ASF, Informes de Actividades).

La cronología del PAAF y el enorme volumen de auditorías que abarca suscitan varias reflexiones estratégicas, entre ellas las siguientes:

- La ASF podría pensar en cómo alinear eficazmente la planeación y ejecución de auditorías tempranas con su PAAF, ya que puede empezar a planear las auditorías en el año fiscal anterior y comenzar a realizarlas en enero, cinco meses antes de completar su programación de auditoría.
- La ASF podría considerar cómo se utilizarán las auditorías en tiempo real para complementar y agregar valor a la programación de auditoría existente, en todo caso, en vista del ya elevado volumen de auditorías que conforman el PAAF.
- Del mismo modo, la ASF podría pensar en utilizar las auditorías en tiempo real como insumos para sus propias evaluaciones de riesgos. Por ejemplo, la aparición de un alto volumen de quejas en un sector o secretaría específica podría aportar información para el análisis y puntuación de la probabilidad y efecto de los riesgos durante la programación de auditoría.

Funcionarios de la ASF comentaron que es poco probable que integren las auditorías en tiempo real en la programación de auditoría basada en riesgos, ya que se realizan a partir de las quejas. No obstante, un alto volumen de auditorías en tiempo real generadas por las quejas podría desviar recursos de la programación de auditoría basada en riesgos, lo que refleja las prioridades estratégicas y los altos riesgos. Si esas auditorías no se incorporan en la programación, como mínimo pueden utilizarse en calidad de insumos. Esto es similar a utilizar las investigaciones para sustentar las auditorías de deficiencias sistémicas de control interno, al reconocer que la fortaleza de la ASF está primordialmente en su visión preventiva, general, de los problemas en el gobierno. La siguiente sección puntualiza aún más análisis para que la ASF los utilice al elaborar un plan para ejercer estratégicamente sus nuevas atribuciones de fiscalización, y de acuerdo con su programación de auditoría actual.

***La ASF podría centrar sus auditorías en los programas de alto riesgo a principios del ejercicio fiscal, así como en la ejecución de los programas, para aumentar el valor de los informes para el proceso de toma de decisiones presupuestarias.***

Las EFS deben publicar informes que sean oportunos y pertinentes para el ciclo presupuestario (OCDE, 2015). Las reformas recientes, como se ha descrito anteriormente, son una medida positiva para mejorar la puntualidad de los informes de la ASF. Sin embargo, generar más informes por su cuenta no equivale a puntualidad ni a valor de utilidad para los responsables de la toma de decisiones. Una comparación entre los ciclos

de presentación de informes de auditoría y de proceso presupuestario ayuda a ilustrar por qué.

Como se muestra en la gráfica 3.2, el Congreso tendrá tiempo limitado para estudiar los dos informes adicionales de la ASF para tomar decisiones presupuestarias. La ASF debe entregar su primer informe a la Cámara de Diputados el 30 de junio. Ese informe es oportuno ya que proporciona al Congreso al menos cuatro meses para estudiar la información antes de aprobar la Ley de Ingresos en octubre, y aprobar el presupuesto en noviembre del mismo ejercicio fiscal. Sin embargo, el segundo informe de auditoría de la ASF, entregado el 31 de octubre, es menos oportuno para sustentar la toma de decisiones presupuestarias. En concreto, el informe quizá no esté disponible para sustentar la aprobación de la Ley de Ingresos, que ocurre en la misma fecha de la entrega del informe de auditoría. Es más, el Congreso tendría realmente dos semanas para estudiar el informe antes de la aprobación del presupuesto el 15 de noviembre. La ASF aún debe decidir cómo dividirá los tres informes, pero en vista del alcance de la auditoría anual de la ASF, parece que el tiempo es insuficiente para darle un uso eficaz al informe de octubre en el ciclo presupuestario.<sup>3</sup>

**Gráfica 3.2. La comparación entre los ciclos de presentación de informes de auditoría y de proceso presupuestario en México ilustra las limitaciones del Congreso para utilizar los informes de la Auditoría Superior de la Federación**

Ciclo de presentación de informes de auditoría para el ejercicio fiscal anterior (ejercicio fiscal X-1)	Ejercicio fiscal X	Ciclo de elaboración del presupuesto para el siguiente ejercicio fiscal (ejercicio fiscal X+1)
1° - Después de la reforma constitucional, la ASF puede empezar actividades de auditoría para el ejercicio fiscal anterior	Enero	
30 - La Secretaría de Economía envía la cuenta pública para el ejercicio fiscal anterior a la Cámara de Diputados	Abril	1° - El Ejecutivo envía al Congreso los objetivos, proyecciones y prioridades en cuanto a ingresos y gastos para el próximo ejercicio fiscal
2 - La Comisión de Vigilancia (CVASF) de la Cámara de Diputados recibe la cuenta del ejercicio fiscal anterior 4 - Después de la revisión inicial, la CVASF envía la cuenta del año anterior a la ASF y a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública (CPCP)	Mayo	
30 - La ASF entrega el primer informe de auditoría a la Cámara de Diputados a cuenta del ejercicio fiscal anterior	Junio	30 - El Ejecutivo envía a la Cámara de Diputados un informe de avance sobre los programas aprobados para el presupuesto actual, así como detalles y la justificación para nuevas propuestas (solo gastos)
	Septiembre	8 - El Ejecutivo envía el proyecto de presupuesto de ingresos y gastos para el próximo ejercicio fiscal.
31 - La ASF entrega el segundo informe de auditoría a la Cámara de Diputados a cuenta del ejercicio fiscal anterior	Octubre	31 - La Ley de Ingresos es aprobada por las dos cámaras del Congreso
	Noviembre	15 - La Cámara de Diputados aprueba el presupuesto de gastos.
	Ejercicio fiscal X+1	
20 - La ASF presenta el tercer informe de auditoría así como el informe sobre los resultados de las auditorías a la Cámara de Diputados	Febrero	
30 - La CVASF presenta sus observaciones y recomendaciones así como el análisis del Informe de la ASF a la CPCP	Mayo	
31 - La Cámara de Diputados aprueba la cuenta pública y pone fin al ciclo de auditoría (30 de septiembre según la Ley de Fiscalización Federal)	Octubre	



El informe de auditoría que la ASF deberá presentar cada mes de junio es la mejor oportunidad de aumentar la pertinencia de su trabajo como aportación al proceso presupuestario. Por lo tanto, al establecer las prioridades de fiscalización a principio del

año, la ASF podría pensar en cómo maximizar la utilidad del informe de junio para el Congreso y sus deliberaciones sobre el presupuesto. Las legislaturas y sus comisiones necesitan suficiente tiempo para reflexionar y debatir la documentación sobre el presupuesto antes de su aprobación. Eso es especialmente importante para asegurar que las comisiones legislativas cuenten con bastante tiempo para revisar, debatir y proponer modificaciones (OCDE, 2011). Eso podría incluir la priorización de las áreas de alto riesgo para las auditorías realizadas a principios del ejercicio fiscal, así como las auditorías de desempeño que se centren en los resultados financieros y operativos. Adaptar los informes reflejará la posibilidad de que los tres distintos informes puedan servir para diferentes fines como aportaciones al Congreso, basándose en el ciclo presupuestario así como en las iniciativas legislativas.

### **Fortalecer la rendición de cuentas al mejorar la aceptación de las auditorías de la ASF**

#### ***El Congreso podría crear su propia capacidad técnica para aumentar la aceptación de las aportaciones de la ASF y del SNF***

El Congreso debería examinar que los informes de auditoría de la EFS se preparen en forma oportuna (OCDE, 2002). Las Comisiones de la Cuenta Pública (CCP) a menudo son responsables de este cometido, como es el caso de México. Es más, como parte de sus funciones de supervisión, el Congreso examina la ejecución del presupuesto del Estado y en los países de la OCDE es frecuente que la legislatura proporcione una opinión política sobre la forma en que el Ejecutivo ejerce el presupuesto, ya sea de manera formal (como en el caso de un procedimiento cumplido) o informal (de modo implícito) (OCDE, 2002 y 2014a). Los estudios sobre la función de supervisión de la Legislatura y de las CCP destacan los numerosos obstáculos que impiden proporcionar eficazmente esa supervisión. Por ejemplo, los legisladores tal vez no consideren seriamente la supervisión de las cuentas gubernamentales porque hacerlo beneficia poco a una reelección, o correrían el riesgo de una reacción negativa de su propio partido político (Hoque, 2015). La consecuencia es que la presencia de las Comisiones de la Cuenta Pública por sí sola no necesariamente es sinónimo de una supervisión eficaz.

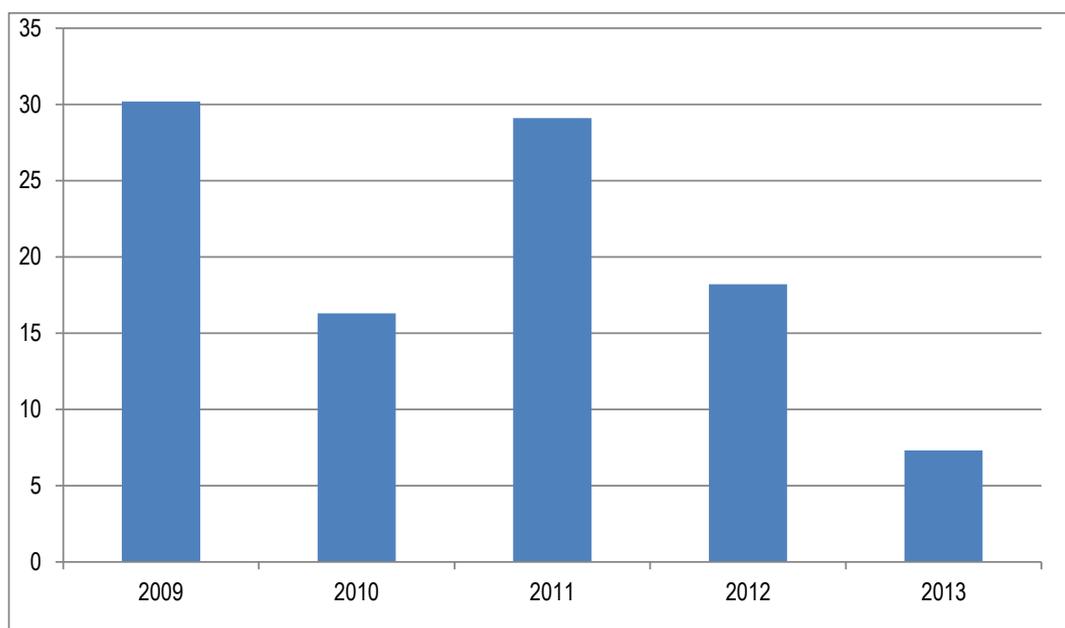
Además de la ASF, las dos principales entidades responsables de la rendición de cuentas y supervisión en México a nivel federal son la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación (CVASF) y la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública (CPCP). Entre otras obligaciones, la Comisión de Vigilancia es responsable de coordinar las relaciones entre la Cámara de Diputados y la ASF. Según el Artículo 74 de la Constitución mexicana, la Cámara de Diputados es responsable de aprobar el presupuesto público. La ASF rinde cuentas a la Cámara de Diputados y, en especial, a su Unidad de Evaluación y Control (UEC). La UEC es la encargada de vigilar la actuación de la ASF y de sus funcionarios.

Como se ha señalado, un paso fundamental en el proceso de aprobación de la cuenta pública es el análisis que realiza la CVASF del informe de auditoría de la ASF, antes de enviar su propio informe a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública con sus conclusiones y recomendaciones. Por ejemplo, en mayo de 2015, la CVASF presentó un informe ante la CPCP con análisis, conclusiones y recomendaciones relacionadas con más de 1,400 auditorías realizadas por la ASF para la cuenta pública de 2013. La Comisión de Vigilancia de la ASF toma en cuenta numerosas fuentes para sustentar su análisis y elaborar su informe, incluso los análisis de la UEC del informe anual de la

ASF, y los resultados de reuniones entre la CVASF y otras comisiones del Congreso. Es más, la Comisión de Vigilancia de la ASF solicita a las demás comisiones que presenten por escrito sus dictámenes del informe de la ASF.

En teoría, esos enfoques consultivos son formas prácticas de involucrar a una gran variedad de partes interesadas del Congreso en el proceso de rendición de cuentas, y de solicitar distintas perspectivas. Sin embargo, en la práctica sigue habiendo oportunidades de que el Congreso contribuya más a la supervisión y al ciclo de auditoría, conforme a sus obligaciones legales. Por ejemplo, en la gráfica 3.3 se muestra una reducción en el porcentaje de las comisiones del Congreso que proporcionan dictámenes sobre el informe anual de la ASF, sobre todo desde 2011 (ASF, 2015b). Los porcentajes de 2009 y 2010 en la gráfica 3.3 se basan en un total de 43 comisiones; y para los años restantes, hubo 55 comisiones en la Cámara de Diputados. Por ejemplo, en 2013, solo 4 de las 55 comisiones de la Cámara de Diputados le proporcionaron a la Comisión de Vigilancia de la ASF un dictamen de las cuentas.

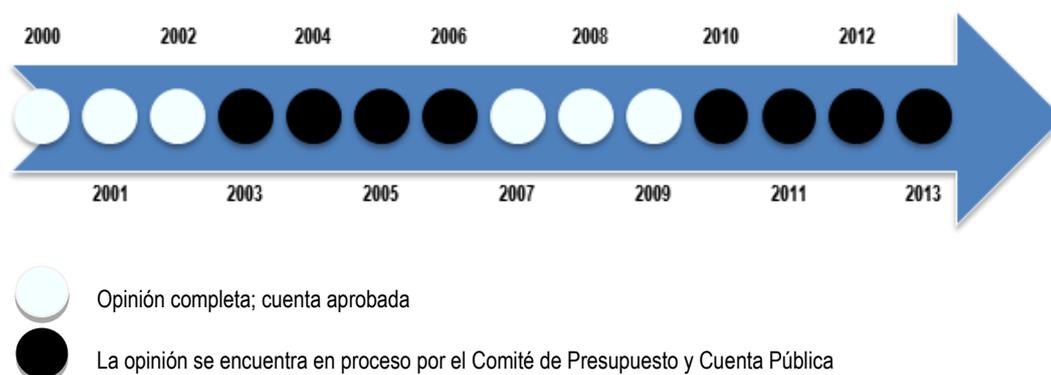
**Gráfica 3.3. El porcentaje de Comisiones del Congreso que emitieron dictámenes sobre el Informe de Revisión de las Cuentas Públicas de la ASF fue menos de una tercera parte**



*Fuente:* Adaptado de: 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.

Además, aunque el pleno de la Cámara de Diputados tiene responsabilidades legales para aprobar el presupuesto, no ha logrado hacerlo en forma sistemática. En concreto, como se ilustra en la gráfica 3.4, el proceso de analizar y formular un dictamen sobre la cuenta pública aún está en curso para 8 de los 14 años, desde el 2000 (Congreso de México, 2015). De esos ocho años, el ciclo de rendición de cuentas y auditoría está incompleto, según lo contemplado en la Constitución y legislación mexicanas.

Gráfica 3.4. El Congreso no ha dictaminado 8 de 14 Cuentas Públicas, de 2000 a 2013



*Fuente:* Adaptado del Congreso de México (2015), “Nota Informativa sobre la normativa concerniente al dictamen de la cuenta de la hacienda pública federal”, 29 de septiembre.

Además de la economía política y de la voluntad política, es probable que otros factores también influyan en el nivel de participación del Congreso en el ciclo de auditoría. En especial, en las entrevistas de la OCDE se destacó la necesidad de crear la capacidad técnica para apoyar a las comisiones. Ciertas comisiones carecen de soporte técnico por completo, y algunas comisiones que tienen apoyo (es decir, “asesores”) son financiadas por los partidos políticos y trabajan para diputados específicos dentro de la Cámara, a diferencia de una comisión en sí. Tener una capacidad técnica más fuerte entre las comisiones aumentaría el conocimiento y la experiencia para realmente utilizar los informes de la ASF con eficacia a fin de mejorar las iniciativas legislativas, los procesos presupuestarios y otros temas de interés para las comisiones. Según representantes de la CVASF, las comisiones necesitan expertos en la materia que los ayuden a interpretar el contenido de los informes de la ASF, pero esa función no está institucionalizada en las Cámaras. Invertir y crear esa capacidad dentro del Congreso es un paso decisivo para mejorar la formulación de políticas y el proceso de rendición de cuentas en su totalidad, en México.

***La ASF podría evaluar sus procesos internos de control de calidad para asegurar la pertinencia y calidad de sus productos para el Congreso en medio de los nuevos requisitos de informar con mayor frecuencia.***

Los informes que no puedan consultarse ni sean legibles para un público más amplio, o se delimiten de manera inadecuada para usuarios clave, pueden socavar el mismo propósito de compilar el informe en primer lugar. Los *Principios Fundamentales de Auditoría del Sector Público*, de la INTOSAI, señalan que “Los informes deben ser fáciles de entender, sin vaguedades ni ambigüedad, y completos. Deben ser objetivos e imparciales, incluir solamente información respaldada por pruebas de auditoría suficientes y adecuadas; y asegurar que las conclusiones se ponen en perspectiva y contexto.” (INTOSAI, 2013a). Además, el Control de Calidad de INTOSAI para las EFS establece que éstas deben asegurarse de que sus procedimientos de gestión de riesgos — que pueden incluir la delimitación cuidadosa del trabajo por realizar— sean adecuados para moderar los riesgos de efectuar el trabajo (INTOSAI, 2010a). Como lo demuestra el ejemplo de los Países Bajos en el recuadro 3.6, la calidad de los informes de auditoría es

una función no sólo de la fluidez y claridad del informe, sino también de los procesos de aseguramiento de la calidad aplicados al diseño y ejecución de la auditoría en sí.

### Recuadro 3.6. El Tribunal de Cuentas de los Países Bajos y sus tres puntos de control de calidad

El Tribunal de Cuentas de los Países Bajos (NCA) utiliza un sistema interno de control de calidad para realizar auditorías de alta calidad que cumplen con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI). El sistema incluye “tres puntos de control” que se presentan durante las fases de diseño, ejecución y conclusión de la auditoría. Como se detalla a continuación, el último punto de control se centra en mejorar la calidad de la fluidez de la auditoría para asegurar que las conclusiones se transmiten eficazmente y tendrán un impacto. Los tres puntos de control del NCA son:

1. El Centro de Información de Auditorías de Desempeño del Tribunal actúa como una fuente de información anticipada para los auditores. Evalúa la definición del problema de auditoría y las preguntas de auditoría; y asesora a los auditores sobre cómo realizar la auditoría con la máxima eficacia y eficiencia.
2. En el transcurso de la auditoría, un equipo de auditores colegas asesora sobre la calidad técnica y estratégica de la auditoría. En concreto, esos equipos emiten informes con recomendaciones a los directores del departamento de auditoría del Tribunal, en el transcurso de las auditorías.
3. Una vez que la auditoría se ha completado, la División de Control y Aseguramiento de la Calidad hace una evaluación de la garantía de la calidad. Eso implica evaluar la claridad y fluidez del informe de auditoría preliminar, así como la validez, fiabilidad, consistencia y valor agregado de la auditoría. A partir de sus conclusiones, la División hace sugerencias al Consejo para hacer mejoras en la auditoría.

*Fuente:* Tribunal de Cuentas de los Países Bajos (2012), “Control de Calidad”, *2011 Annual Report Online*, [www.courtfaudit.nl/english/2011\\_Annual\\_report/2011\\_Annual\\_report:17798/Audits/Quality\\_control](http://www.courtfaudit.nl/english/2011_Annual_report/2011_Annual_report:17798/Audits/Quality_control).

En los últimos años, se estima que la calidad de los informes de la ASF acata las mejores prácticas y normas internacionales de aseguramiento de la calidad. Por ejemplo, una revisión de expertos de la ASF en 2009, por tres EFS, encontró que los sistemas de aseguramiento de la calidad de la Auditoría Especial de Desempeño de la ASF tenía procesos para vigilar la calidad del trabajo de auditoría y que van más allá de las normas internacionales (Oficina del Contralor del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido, Oficina de Rendición de Cuentas Gubernamental de Estados Unidos, 2008). Además, en 2009 la ASF fortaleció su sistema de control y aseguramiento de la calidad al alinear más sus prácticas con las normas y mejores prácticas internacionales, lo que incluyó volver a certificar sus procesos de acuerdo con la Organización Internacional de Normalización (ISO 9001:2000).

Según un estudio no publicado de la OCDE sobre EFS en 2013, hacer encuestas fue una de las técnicas más comunes que las EFS entrevistadas utilizaron para asegurar un control de calidad pertinente, adecuado y eficaz (OCDE, 2013b). Las encuestas pueden centrarse en los aspectos internos de las operaciones de las EFS para asegurar el control de calidad, o pueden ser encuestas de clientes, cuyo propósito es conocer las perspectivas de los principales usuarios del trabajo de la EFS, incluidos los legisladores y las entidades auditadas. La ASF contrató al Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), una universidad prominente en México, para que realizara el *Estudio sobre conocimiento*,

*utilidad y áreas de mejora de la fiscalización superior* a fin de entender la percepción de los distintos usuarios del trabajo de la ASF. En el recuadro 3.7 se proporcionan ejemplos de EFS que utilizan las encuestas de clientes para aumentar la calidad de su trabajo.

### Recuadro 3.7. EFS que encuestan a usuarios clave para evaluar la calidad de su trabajo de auditoría

#### Australia

Después de terminar cada informe de auditoría de desempeño, la Oficina Nacional de Auditoría de Australia (ANAO) pide opiniones sobre el proceso de fiscalización mediante una encuesta y una entrevista con el director responsable de la entidad auditada. La encuesta es una herramienta importante para mejorar la calidad y eficacia de los servicios de auditoría de desempeño. Los resultados de la encuesta proporcionan ideas sobre la eficacia de la práctica actual y aportan información para el desarrollo de nuevas prácticas y enfoques de auditoría. La encuesta es diseñada por un despacho de consultoría que contrata la ANAO pero es independiente de los equipos de auditoría de desempeño. La tasa de respuesta de los auditados encuestados para el periodo del informe 2011-2012 fue del 75%, y del 87% en 2010-2011.

Los principales asuntos sobre los cuales se pide opinión son el proceso de auditoría, la presentación de informes de auditoría y el valor de los servicios de auditoría del desempeño de la ANAO, en forma más general. Por ejemplo, en la encuesta de 2011-2012, el porcentaje de encuestados que reconoció el valor agregado de los servicios de la ANAO fue de 91% (mayor al 86% de 2010-2011). El porcentaje de entrevistados que pensaba que los auditores habían probado tener los conocimientos profesionales y las habilidades de fiscalización necesarias para realizar la auditoría fue del 85% (menor al 91% de 2010-2011).

#### Dinamarca

La EFS de Dinamarca, *Rigsrevisionen*, utiliza diversas técnicas para evaluar sus beneficios para las entidades auditadas y el sistema de gobernanza, inclusive las encuestas de clientes. Por ejemplo, en 2009 el *Rigsrevisionen* contrató a un despacho de consultoría para que realizara una encuesta de clientes independiente en su nombre. Los clientes eran secretarios permanentes, directores generales, directores ejecutivos de empresas propiedad del gobierno, gerentes de finanzas, otros funcionarios del gobierno central y miembros del Comité de Cuentas Públicas del Parlamento.

A los funcionarios del *Rigsrevisionen* les interesaba mucho entender cómo experimentaban sus clientes la calidad de los servicios ofrecidos, su relación de trabajo y la utilidad de sus resultados de auditoría. La encuesta identificó áreas susceptibles de mejora en cuatro rubros: auditoría financiera (auditoría anual), auditoría de desempeño (las revisiones más importantes); coordinación, planeación y asesoría; y la interacción con el Comité de Cuentas Públicas. Los resultados incluyeron recomendaciones para ser más receptivos durante la fase de auditoría en la cual se preparan los memorandos e informes preliminares; y aumentar las competencias del personal de la EFS a un nivel más uniforme.

#### Nueva Zelanda

La Oficina del Auditor General (OAG) de Nueva Zelanda utiliza a una empresa independiente para que realice una encuesta anual de satisfacción del cliente entre las entidades auditadas por el Auditor General. La empresa estudia una muestra aleatoria de entidades públicas para medir el nivel de satisfacción e identificar áreas en las que la OAG necesite para mejorar sus servicios de auditoría. Antes de 2007-2008, la muestra de la encuesta se limitaba a las entidades públicas auditadas por la OAG. En 2007-2008, la OAG amplió la muestra para incluir a entidades públicas auditadas por despachos de contaduría del sector privado. Se invitó a los representantes de una muestra de esas entidades a participar en una entrevista telefónica para dar su opinión y calificar los siguientes factores en una escala de 1 a 10; en la que 1 es la calificación más baja y 10 la más alta:

### Recuadro 3.7. EFS que encuestan a usuarios clave para evaluar la calidad de su trabajo de auditoría (cont.)

- habilidad principal de fiscalización del proveedor de servicios de auditoría;
- conocimientos del personal del proveedor de servicios de auditoría;
- la forma en que el personal del proveedor de los servicios de auditoría trabaja con las entidades, incluso con órganos rectores y comités de auditoría;
- el valor agregado que los proveedores del servicio de auditoría proporcionan y la utilidad de la asesoría dada;
- el resultado que entregan y la contribución que hacen los proveedores del servicio de auditoría como entidades preparadas para adoptar las Normas Equivalentes de Nueva Zelanda de los Informes Financieros Internacionales (NZ IFRS).
- el grado de satisfacción total con los servicios recibidos del proveedor de servicios de auditoría.

Los resultados de las encuestas de clientes se mencionan de manera destacada en los informes anuales de la OAG, incluso en el prólogo del Auditor General. Al hacerlo se externa la importancia de las encuestas para el personal de la OAG, así como un estado de alerta entre los directivos sobre lo fundamental de satisfacer las cambiantes necesidades de las partes interesadas y los clientes.

*Fuente:* OCDE (2014b), *Chile's Supreme Audit Institution: Enhancing Strategic Agility and Public Trust*, OECD Public Governance Reviews, Publicaciones OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264207561-en>; Contralor y Auditor General de Nueva Zelanda (2009), “Informe Anual 2008-2009”, Oficina del Auditor General, Nueva Zelanda, [www.oag.govt.nz/2009/2008-09/docs/annual-report.pdf](http://www.oag.govt.nz/2009/2008-09/docs/annual-report.pdf).

Aunque existen ejemplos positivos que ilustran la atención que dedica la ASF a la calidad, aumentar los requisitos de presentación de informes impondrá nuevas exigencias a sus políticas y procesos internos para mantener su pertinencia y calidad. Además, en entrevistas con la OCDE, algunos usuarios del trabajo de la ASF, entre ellos el Congreso y organizaciones de la sociedad civil, expresaron su preocupación sobre la utilidad de los informes de la ASF. Por ejemplo, los entrevistados señalaron que los informes de auditoría abusan del lenguaje técnico o están organizados de tal manera que es difícil analizarlos. Es más, un representante de una comisión del Congreso comentó que las auditorías de la ASF a veces tienen un campo de acción muy limitado, ya que se centran en un subprograma o proyecto, lo que socava la utilidad del informe para analizar los resultados de programas más amplios. Esas opiniones de usuarios importantes del trabajo de la ASF sugieren la necesidad de evaluar más a fondo las causas que originan esos problemas; sobre todo, considerando los nuevos requisitos de presentación de informes que se exigirán a la ASF.

Para atender las posibles preocupaciones sobre el valor de la utilidad de su trabajo, la ASF podría evaluar sus procesos y procedimientos actuales para mantener el control de calidad y prever los posibles riesgos que pudieran surgir para la calidad, con el fin de satisfacer las nuevas demandas de presentación de informes. Además de las revisiones entre pares, en su caso, la ASF puede considerar otros medios de vigilar la calidad de su trabajo además de las encuestas o las opiniones de clientes como las comisiones del Congreso, auditados y organizaciones de la sociedad civil, o procedimientos para la recepción y trámite de quejas sobre la calidad de su trabajo, según las normas internacionales (INTOSAI, 2010a). Por ejemplo, la ASF podría identificar posibles cambios en su programación de auditoría —el Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública (PAAF)— para aumentar la pertinencia de su

trabajo para el Congreso. El modelo de programación de la ASF se basa en un análisis de 16 factores de riesgo, que son ponderados y utilizados al elegir las auditorías. Una de esas 16 variables incluyen las peticiones del Congreso. Cuando la ASF recibe una petición del Congreso, le asigna un nivel de riesgo al tema específico de la solicitud. La clasificación del riesgo refleja la pertinencia de las posibles irregularidades referidas en la solicitud. Sin embargo, los cambios adicionales a la programación de auditoría podrían ayudar a la ASF a alinear aún más el campo de acción de sus auditorías con las necesidades e intereses de los usuarios, sobre todo del Congreso.

Un enfoque que la ASF podría considerar es adaptar su formato de propuesta (mostrado en la gráfica 3.5) para pedirle a los equipos que señalen qué comisiones del Congreso creen que estarían interesadas en los resultados de las auditorías. Como se explica en el capítulo 1, el proceso de la programación de auditoría incluye a distintas unidades de fiscalización, que presentan propuestas de auditorías específicas. Esa información adicional podría incluirse en la sección de justificación del formato que los equipos entregan para las propuestas de auditoría (véase “justificación” en la gráfica 3.5). Eso alentaría a los equipos para considerar un posible usuario de los resultados de la auditoría, y el alcance de la información pertinente para sustentar iniciativas legislativas o decisiones de presupuesto. Esa justificación podría utilizarse para facilitar el análisis y la fase de selección durante la programación de auditoría. Por otra parte, la ASF podría compilar esta información para notificar al Congreso sus planes sobre auditorías que sean pertinentes para los temas y los retos que enfrenten las distintas comisiones (véase siguiente sección sobre la estrategia de comunicación con el Congreso).

Gráfica 3.5. Formato de la Auditoría Superior de la Federación para someter las propuestas de auditoría

The image shows a digital form titled 'FICHA BÁSICA DE PROGRAMACIÓN' from the 'Auditoría Superior de la Federación' (ASF). The form is divided into several sections:

- Header:** ASF logo and 'CAMARA DE DIPUTADOS'. A field for 'Antepropuesta No. (1)'.
- Fecha: (2):** A date field with '13/12/2013' entered.
- Area de origen de la antepropuesta: (3):** A dropdown menu with 'Seleccione una opción'.
- DATOS GENERALES DE LA ANTEPROUESTA DE AUDITORIA O ESTUDIO:**
  - Título: (4):** A text input field.
  - Entidad Fiscalizada: (5):** A text input field.
  - Otras entidades a fiscalizar: (6):** A text input field.
  - Tipo: (7):** A dropdown menu with 'Seleccione una opción'.
  - UAA: (8):** A dropdown menu with 'Seleccione una opción'.
  - Concepto al que se dirige la antepropuesta: (9):** A dropdown menu with 'Seleccione una opción'.
  - Detalle el concepto: (10):** A text input field.
  - Justificación: (11):** A large text area.
- MARCO METODOLOGICO:**
  - Fuentes de Información: (12):** A text input field.
  - Análisis de la capacidad operativa: (13):** A text input field.
  - Criterios de análisis de información: (14):** A text input field.
  - Criterios de selección: (15):** A text input field.
  - Otro(s): (16):** A text input field.
- Footer:** Three signature lines labeled 'Elaboró (17)', 'Revisó (17)', and 'Autorizó (17)'.

*Fuente:* ASF (2015c), 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.

***La ASF y las EFL podrían aumentar la difusión, las estrategias de comunicación y cursos de capacitación para mejorar la relevancia e impacto de su trabajo entre las principales partes interesadas, incluidos el Congreso, sus comisiones, entidades auditadas y ciudadanos.***

Un enfoque más estratégico para involucrar al Congreso, sobre todo considerando los nuevos requisitos de presentación de informes a lo largo del año, podría ayudar a aumentar la influencia y pertinencia de su trabajo para este usuario clave. El informe anual de la ASF al Congreso y al público en general concuerda con la *Declaración de Lima* de la INTOSAI (INTOSAI, 1977: § 16). Sin embargo, sigue habiendo desafíos para comunicar el valor agregado de la ASF al Congreso y sus comisiones. Según los miembros del SNF, parece haber una idea errónea e incomprensión en el Congreso sobre el propósito y los beneficios de la ASF. Un factor que probablemente influye es el alto nivel de rotación en el Congreso, que a su vez es una carga adicional sobre la ASF para que cada que suceda explique su valor agregado. Es más, gran parte de la comunicación actual entre la ASF y el Congreso es según las necesidades (*ad hoc*). Una estrategia de comunicación eficaz podría ayudar a que la ASF transmita al Congreso no solo su valor, sino también el del SNF. En el recuadro 3.8 se proporcionan ejemplos de la vinculación de las EFS con el Congreso.

### Recuadro 3.8. Experiencias de las EFS sobre su vinculación con el Congreso

#### Suecia

Cada cuatro años, después de la elección general, se nombran nuevos miembros para los Comités del Parlamento Sueco. Para asegurar que esos nuevos miembros entiendan mejor el trabajo de la Oficina Nacional de Auditoría de Suecia (SNAO), la cual invita a los representantes de los comités —una vez que se han constituido— a visitar la oficina. Durante esas visitas, el Auditor General y el personal: 1) proporcionan una visión general de la SNAO y su misión; y 2) describen las actividades de fiscalización en curso y las auditorías previstas que puedan coincidir con el área de interés del comité visitante. El formato de la reunión es relativamente informal y propicia las preguntas y el análisis. En sí, es una oportunidad para intercambiar conocimientos y crear redes de comunicación.

#### Reino Unido

El trabajo de la Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido (NAO) sustenta el escrutinio del gobierno mediante comités parlamentarios de investigación, en especial el Comité de Cuentas Públicas, al que la NAO le proporciona una gran variedad de informes, expedientes informativos y otros análisis para apoyar sus audiencias referentes a la optimización del gasto público. La NAO también apoya a otros comités parlamentarios de investigación en temas donde tiene conocimientos pertinentes para sus indagaciones. Para informar a esos comités sobre su labor, la NAO prepara informes generales ministeriales que sintetizan su trabajo en cada ministerio importante; y los comparte con los comités parlamentarios de investigación pertinentes antes de las revisiones anuales de los ministerios del gobierno que llevan a cabo. Los informes generales ministeriales proporcionan un cúmulo de información útil para los comités sobre la labor de la NAO relativa al ministerio del Ejecutivo pertinente para el área de interés de los comités, que incluye lo siguiente:

- un resumen de la actividad y resultados de su ministerio durante el último año, basado principalmente en fuentes publicadas, incluso las propias cuentas del ministerio y el trabajo de la NAO;
- información sobre cómo está organizado el ministerio, dónde gasta su dinero, los cambios recientes y previstos en el gasto del ministerio y todo cambio o novedad importante en las políticas y cómo se aplicaron.

### Recuadro 3.8. Experiencias de las EFS sobre su vinculación con el Congreso (cont.)

- actividades importantes que el ministerio planea para el siguiente año, como cambios estructurales fundamentales, nuevas políticas que entrarán en vigor, legislación que somete al Parlamento y todo contrato importante que deba renegociarse;
- los principales resultados de su más reciente auditoría financiera de las cuentas del ministerio que sean de interés para el comité,
- un resumen de las principales conclusiones sobre la optimización del gasto, mejora del desempeño o trabajo de investigación que lleve a cabo sobre el ministerio durante el último año, y lo que el ministerio se comprometa a hacer en respuesta.

Fuente: EUROSAI (2014), “Sharing good practices among Supreme Audit Institutions”, *EUROSAI Innovations: Volume II*, [www.eurosa.org/handle404?exporturi=export/sites/eurosa.org/content/documents/strategic-plan/goal-team-1/Innovations-volume-II\\_Web.pdf](http://www.eurosa.org/handle404?exporturi=export/sites/eurosa.org/content/documents/strategic-plan/goal-team-1/Innovations-volume-II_Web.pdf)

Además, como se señaló, podrían tomarse medidas para establecer una relación de trabajo más constructiva con las entidades auditadas lo que, en última instancia, puede hacer que se asimilen mejor las recomendaciones de auditoría. Aunque esa relación depende en parte de la calidad del trabajo de la ASF y de la pertinencia de sus recomendaciones, una estrategia de comunicación para interactuar con las entidades auditadas que coordine las metas comunes y las mejoras de gobernanza ayudaría a que la ASF esté a la par de las mejores prácticas y normas internacionales. Por ejemplo, las directrices de ISSAI e INTOSAI estipulan varias buenas prácticas para que las EFS colaboren con las entidades auditadas y las partes responsables. En el recuadro 3.9 se proporciona información adicional sobre normas relevantes.

### Recuadro 3.9. Normas seleccionadas para la comunicación de las EFS con las entidades auditadas

Los *Principios Fundamentales de Auditoría del Sector Público* de INTOSAI (INTOSAI, 2013a) reconocen que las EFS deberían aumentar su buena comunicación con las entidades auditadas para establecer una relación de trabajo constructiva. Esa comunicación puede incluir información sobre las responsabilidades del auditor y del auditado durante el ciclo de fiscalización, así como el objetivo, alcance y calendario de las actividades de auditoría. Además, esos principios señalan que las EFS deben asegurar que las condiciones de las actividades de auditoría se estipulen claramente por escrito, se comuniquen y sean entendidas por la entidad auditada y las partes responsables (INTOSAI, 2013a: § 48). La directriz de la INTOSAI sobre *Cómo incrementar el uso e impacto de los informes de auditoría* señala que la relación entre la EFS y la entidad auditada puede mejorar mucho si la EFS establece protocolos de comunicación (INTOSAI, 2010b). Finalmente, los *Principios de transparencia y rendición de cuentas* de la INTOSAI señalan que las EFS deben pensar en adoptar normas, procesos y métodos de auditoría que sean objetivos y transparentes (INTOSAI, 2010c).

Fuente: INTOSAI (2013a), “Principios Fundamentales de la Auditoría de Cumplimiento”, Comité de Normas Profesionales de la INTOSAI, Copenhague, [www.issai.org/media/69912/issai-400-english.pdf](http://www.issai.org/media/69912/issai-400-english.pdf); INTOSAI (2010b), “Principios de Transparencia y Rendición de Cuentas”, Comité de Normas Profesionales de la INTOSAI, Copenhague, [www.issai.org/media/12930/issai\\_20\\_e.pdf](http://www.issai.org/media/12930/issai_20_e.pdf); INTOSAI (2010c), “Independencia de la Auditoría Interna en el Sector Público”, [www.issai.org/media/13349/intosai\\_gov\\_9140\\_e.pdf](http://www.issai.org/media/13349/intosai_gov_9140_e.pdf).

Otros públicos objetivo clave del trabajo de la ASF son las organizaciones de la sociedad civil (OSC), los medios de comunicación, los centros de investigación, las entidades privadas y el público en general. Esos grupos están en el “lado de la demanda de gobernanza” y tienen un papel importante para promover una gobernanza, transparencia y rendición de cuentas eficaces. También son posibles usuarios de la información e informes de la ASF que analizan, difunden y actúan en consecuencia. Las EFS demuestran su pertinencia continua para los ciudadanos y otros interesados, en parte, a través de una comunicación eficaz (Plataforma de Instituciones Eficaces, 2014). La ASF tiene una oficina especial para supervisar y coordinar las estrategias de comunicación. Esa oficina será fundamental para solucionar muchos de los desafíos de la ASF para comunicar su trabajo y justificar su pertinencia a partes interesadas externas clave.

En vista de los desafíos actuales que enfrenta la ASF para comunicar su valor y los resultados de su trabajo a un conjunto de partes interesadas, la ASF podría considerar formular una estrategia de difusión y comunicación que estipule con claridad cómo pretende que sus usuarios aprovechen su trabajo. Una estrategia de ese tipo complementaría los esfuerzos actuales de la ASF, incluso sus deliberaciones informales con el Congreso; y podría ayudar en las siguientes actividades:

- Definir los principales público objetivo y, en el proceso, percibir cómo entienden el trabajo de la ASF y del SNF. Una mayor precisión en los términos de cómo define la ASF a sus audiencias puede ser de mayor valor para una estrategia que las categorías generales. Por ejemplo, en vez de identificar al Congreso como un actor clave, la ASF podría pensar en las comisiones específicas que reflejen a los principales usuarios. Además, los diferentes actores pueden agruparse por niveles en función de su importancia (es decir, primaria, secundaria, etc.).
- Tras definir a los destinatarios, la estrategia debe tener objetivos de comunicación explícitos y medibles para cada uno de ellos.
- Las estrategias de comunicación pueden adoptar diferentes enfoques y mecanismos para lograr los objetivos definidos (véase el recuadro 3.10). La estrategia debe definir claramente las funciones y recursos asignados.
- La evaluación, supervisión y un circuito de retroalimentación son elementos decisivos de una estrategia de comunicación, que permite incorporar las lecciones aprendidas en las actividades de comunicación.

A la par de los esfuerzos para mejorar la difusión y comunicación, la ASF también podría pensar en utilizar resúmenes ejecutivos, listas de “puntos destacados” en una sola página, o “un resumen” para presentar las principales conclusiones y recomendaciones de auditorías específicas. Como esos productos son derivados de informes completos requieren pocos recursos y tiempo para compilarse. Además, podrían ayudar a la ASF a dirigir su comunicación a destinatarios concretos, como las comisiones de investigación del Congreso que puedan tener interés en un programa o política específica. A fin de ayudar a los auditores y personal a utilizar esas herramientas y mejorar su habilidad para elaborar mensajes, la ASF podría pensar en perfeccionar la capacitación que actualmente imparte sobre redacción de informes para priorizar el envío de mensajes y la comunicación sobre resultados concisos.

### Recuadro 3.10. Estrategia de comunicación en la EFS de Costa Rica

En la década de 1990, la Contraloría General de la Republica (CGR) creó la Unidad de Prensa y Comunicaciones (UPC) con el propósito de establecer relaciones formales con los medios para difundir los resultados de las actividades de auditoría. Después de crear esa unidad, la CGR empezó a informar *ex-officio* sobre los informes de auditoría, resoluciones y estudios de, así como a difundir otros documentos relacionados con sus actividades de supervisión que se consideraran de interés público. En 2006, la CGR entendió que también es necesario recurrir al Congreso, diversos sectores de la sociedad costarricense, así como al público en general y decidió reforzar la estrategia que aplicaba en ese momento.

La existencia de una estructura orgánica formal para apoyar esa política, así como su reconocimiento en el plan estratégico de la CGR, son indicadores del alto nivel de institucionalización que sustenta la política. Expresamente, la UPC asumió el liderazgo para aplicar una estrategia de comunicación más amplia, que se consolidó en 2008 mediante la aprobación del Plan Estratégico 2008-2012. El plan reconocía a los ciudadanos como participantes cruciales en el proceso de supervisión, e incluyó entre sus objetivos: aumentar el uso de los informes de auditoría por parte del Congreso, los medios y al público en general (Objetivo 5), y mejorar la confianza de los ciudadanos en la Contraloría. La política de información y comunicación se convirtió en un objetivo estratégico de prioridad máxima para la CGR, al ampliar el universo de destinatarios que reciben información sobre las actividades de la CGR y contar con canales innovadores para comunicarse con el público (incluso, por ejemplo, un boletín para la ciudadanía, comunicados de prensa y un canal de *YouTube*, entre otros).

*Fuente:* Guillan Montero, Aranzazu (2012), “Building bridges: Advancing transparency and participation through the articulation of supreme audit institutions and civil society”, documento presentado en la 2da. Conferencia Transatlántica sobre Investigaciones de Transparencia, Utrecht, 7-9 de junio (como se cita en Plataforma de Instituciones Eficaces, 2014).

Las EFL podrían aplicar las mismas lecciones a medida que la ASF aumente la comprensión de su trabajo entre las partes interesadas y mejore la participación de la ciudadanía a través de estrategias de comunicación específicas. La mayor comprensión de las auditorías e informes de las EFSL puede ayudar a fortalecer la rendición de cuentas y la integridad. Por ejemplo, la Auditoría Superior del Estado de Puebla (ASEP) estableció varios acuerdos de cooperación con instituciones educativas, así como con la Secretaría de Educación de Puebla, para inculcar valores éticos en la ciudadanía y fomentar una cultura de rendición de cuentas en el uso de los recursos públicos. El sitio web de la ASEP también tiene una sección llamada "Auditoría para niños" para promover una mayor conciencia sobre su trabajo y función en el gobierno.<sup>4</sup>

La difusión y una estrategia para colaborar con las partes interesadas también pueden facilitar la presentación de denuncias y los mecanismos de remisión. Por ejemplo, la ASEP tiene una “línea directa de ética” para que los ciudadanos presenten quejas, información sobre posible fraude o delitos en el uso de los recursos públicos, e incidentes relacionados con la corrupción. Además, si se publica automáticamente información importante y documentos sustantivos, los ciudadanos, los académicos, la prensa, los líderes de opinión pública y las organizaciones sociales podrán analizarlos y pedirles cuentas a las legislaturas sobre el seguimiento de los resultados de las auditorías. Esta fórmula de publicidad y participación ciudadana proporcionaría garantías adicionales para que las EFL realicen su trabajo con objetividad e imparcialidad.

## Propuestas de acción

La ASF, como todas las EFS, opera desde una posición estratégica en el gobierno que le permite examinar a las instituciones durante sus revisiones para identificar problemas de importancia sistémica y fortalecer la coherencia. **La ASF podría aplicar su ventaja**

**comparativa en auditoría para dirigir, en todo el gobierno, estudios y auditorías de la aplicación de la estrategia del Sistema Nacional de Transparencia para fortalecer la transparencia.** Además, aunque la ASF está facultada para hacer investigaciones y auditorías forenses, su experiencia y conocimientos de los temas transversales en el gobierno relacionados con los sistemas de control interno pueden aprovecharse mejor. **La ASF podría hacer evaluaciones de las deficiencias sistémicas en control interno y gestión de riesgos, que complementen sus auditorías forenses e investigaciones, para mejorar funciones de gobernanza más amplias.**

Para hacer un uso eficaz de sus nuevas atribuciones, es fundamental que la ASF planifique estratégicamente y considere cómo podría integrar sus nuevas responsabilidades en los procedimientos y procesos actuales. Un factor estratégico implica su uso de las auditorías en tiempo real y la capacidad de iniciar auditorías a principios de año. **La ASF podría asegurar la oportunidad y aceptación de su trabajo en el Congreso al alinear eficazmente sus nuevas atribuciones, como la planeación temprana de auditorías y hacer auditorías en tiempo real, con su programación de auditoría tradicional.** Como parte de este pensamiento estratégico, la ASF puede pensar en cómo maximizar su valor y contribución para la toma de decisiones del Congreso. **La ASF podría centrar sus auditorías en los programas de alto riesgo a principios del ejercicio fiscal, así como en la ejecución de los programas, para aumentar el valor de los informes para el proceso de toma de decisiones presupuestarias.**

Asegurar la influencia y pertinencia del trabajo de la ASF no es solo una cuestión de factores estratégicos. Además, el Congreso —como instancia fundamental en un sistema de rendición de cuentas— también puede tomar medidas para garantizar el uso de las auditorías y las conclusiones de las entidades fiscalizadoras. **El Congreso podría crear su propia capacidad técnica para aumentar la aceptación de las aportaciones de la ASF y del SNF. Además, la ASF podría evaluar sus procesos internos de control de calidad para asegurar la pertinencia y calidad de sus productos para el Congreso entre los requisitos para la presentación de informes adicionales.** Esas medidas son imprescindibles para asegurar la aceptación de las recomendaciones y conclusiones, pero pueden tomarse otras para mejorar la colaboración con las partes interesadas externas de las entidades fiscalizadoras, incluido el Congreso y la ciudadanía. **La ASF y las EFL podrían fortalecer la difusión, las estrategias de comunicación y cursos de capacitación para mejorar la pertinencia e impacto de su trabajo entre las principales partes interesadas, incluidos el Congreso, sus comisiones, las entidades auditadas y ciudadanos.**

## Notas

1. En 2009, la ASF creó la función de auditoría forense e investigación para combatir el fraude y la corrupción identificados durante las auditorías de la cuenta pública al cierre del ejercicio. La Auditoría Especial de Cumplimiento Financiero, una división en la ASF, es responsable de coordinar y supervisar las auditorías forenses que realiza la ASF. La Dirección General de Auditoría Forense (DGAF), subordinada a esta entidad, dirige los aspectos operativos para realizar las auditorías forenses y las investigaciones, incluso el análisis de los procesos, hechos o pruebas para detectar e investigar las irregularidades o las conductas ilícitas (ASF, 2014). La DGFA no tiene competencia jurídica para realizar pruebas encubiertas, como trabajo secreto para identificar deficiencias de control interno.
2. De acuerdo con la reforma constitucional, hay dos condiciones que deben cumplirse para que la ASF lleve a cabo auditorías en tiempo real: 1) debe originarse en un informe (denuncia) y 2) debe ser aprobada por el Auditor Superior de México.
3. El informe anual de la ASF de 2014 tiene casi 400 páginas y refleja más de 1,600 auditorías individuales.
4. Para mayor información consulte [www.auditoriapuebla.gob.mx/auditoria-para-ninos](http://www.auditoriapuebla.gob.mx/auditoria-para-ninos).

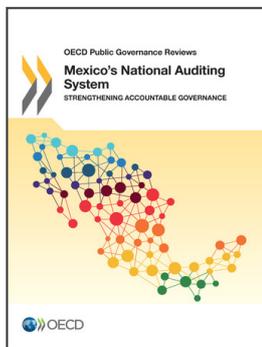
## *Referencias*

- ASF (Auditoría Superior de la Federación) (2015a), “Estudio Técnica para la Promoción de la Cultura de Integridad en el Sector Público”, [http://asf.gob.mx/uploads/180\\_Estudios/1173\\_Estudio\\_Tec\\_para\\_la\\_Promocion\\_de\\_la\\_Cultura\\_de\\_Integridad\\_en\\_el\\_Sec\\_Pub.pdf](http://asf.gob.mx/uploads/180_Estudios/1173_Estudio_Tec_para_la_Promocion_de_la_Cultura_de_Integridad_en_el_Sec_Pub.pdf).
- ASF (2015b), “Panorama de la fiscalización en México”, Publicaciones ASF, Ciudad de México, [www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/334211/1191134/file/Libro%20Panorama%20de%20la%20Fiscalizacion%20Superior%202015.pdf](http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/334211/1191134/file/Libro%20Panorama%20de%20la%20Fiscalizacion%20Superior%202015.pdf).
- ASF (2015c), “Planeación y Programación para la Fiscalización de la Cuenta Pública en la ASF”, presentación de la ASF en la misión de la OCDE, octubre 2015.
- ASF (2014), “Estudio sobre las Estrategias para Enfrentar la Corrupción Establecidas en las Instituciones del Sector Público Federal”, [http://informe.asf.gob.mx/Documentos/Auditorias/2014\\_1642\\_a.pdf](http://informe.asf.gob.mx/Documentos/Auditorias/2014_1642_a.pdf).
- ASF (2013), “Continuidad a los Estudios de Control Interno y a la Difusión del Estudio de Integridad en el Sector Público”, [http://asf.gob.mx/uploads/180\\_Estudios/1198\\_Cocontinuidad\\_a\\_los\\_Estudios\\_de\\_Control\\_Interno\\_y\\_a\\_la\\_Difusion\\_del\\_Estudio\\_de\\_Integridad\\_en\\_el\\_Sector\\_Publico.pdf](http://asf.gob.mx/uploads/180_Estudios/1198_Cocontinuidad_a_los_Estudios_de_Control_Interno_y_a_la_Difusion_del_Estudio_de_Integridad_en_el_Sector_Publico.pdf).
- ASF (2012), “Estudio General de la Situación que Guarda el Sistema de Control Interno Institucional en el Sector Público Federal”, [http://asf.gob.mx/uploads/180\\_Estudios/1172\\_Estudio\\_General\\_de\\_la\\_Situacion\\_que\\_Guarda\\_el\\_Sistema\\_de\\_Control\\_Interno\\_Institucional\\_en\\_el\\_Sector\\_Publico\\_Federal.pdf](http://asf.gob.mx/uploads/180_Estudios/1172_Estudio_General_de_la_Situacion_que_Guarda_el_Sistema_de_Control_Interno_Institucional_en_el_Sector_Publico_Federal.pdf).
- ASF (2011) “Plan Estratégico de la ASF (2011-2017)”, enero, Ciudad de México, [www.asf.gob.mx/uploads/58\\_Plan\\_Estrategico\\_ASF\\_2011-2017\\_web.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/58_Plan_Estrategico_ASF_2011-2017_web.pdf).
- BAI (Junta de Auditoría e Inspección of Audit and Inspection) (2013), “Audit on the status of public information sharing”, 25 de julio, [http://bai.go.kr/cmm/fdm/FileDownload.do?atchFileId=20130725140023518&fileSn=1&siteId=bai&bbsId=BBSMSTR\\_1000000009](http://bai.go.kr/cmm/fdm/FileDownload.do?atchFileId=20130725140023518&fileSn=1&siteId=bai&bbsId=BBSMSTR_1000000009)
- BRH (Bundesrechnungshof) (1997), “Audit Rules of the Bundesrechnungshof (EFS de Alemania)”, [www.bundesrechnungshof.de/en/bundesrechnungshof/rechtsgrundlagen/Audit%20Rules](http://www.bundesrechnungshof.de/en/bundesrechnungshof/rechtsgrundlagen/Audit%20Rules) (consultado el 29 de febrero de 2016).
- Congreso de México (2015), “Nota Informa sobre la normative concerniente al dictamen de la cuenta de la hacienda pública federal”, 29 de septiembre.
- Contralor y Auditor General de Nueva Zelanda (2009), “Informe Anual 2008-2009”, Oficina del Auditor General, Nueva Zelanda, [www.oag.govt.nz/2009/2008-09/docs/annual-report.pdf](http://www.oag.govt.nz/2009/2008-09/docs/annual-report.pdf).

- EFS de India (s.f.), “Big data analytics in SAI India”, presentación del Contralor y Auditor General de India, [www.google.fr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0ahUKewjw18C35MfNAhVB1RoKHANbBmwQFgg7MAE&url=http%3A%2F%2Fportal.teu.gov.br%2Fflumis%2Fportal%2Ffile%2FfileDownload.jsp%3FfileId%3D8A8182A25454C5A8015469F0E2D42BF5&usq=AFQjCNEZ20zwPPjgl2FUq6acxzJx4VfN\\_A](http://www.google.fr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0ahUKewjw18C35MfNAhVB1RoKHANbBmwQFgg7MAE&url=http%3A%2F%2Fportal.teu.gov.br%2Fflumis%2Fportal%2Ffile%2FfileDownload.jsp%3FfileId%3D8A8182A25454C5A8015469F0E2D42BF5&usq=AFQjCNEZ20zwPPjgl2FUq6acxzJx4VfN_A) (consultado el 18 de septiembre de 2016).
- EUROSAI (2015), *Eurosai Innovations Report*, Vol. 3, Madrid, [www.eurosai.org/handle/404?exporturi=/export/sites/eurosai/.content/documents/strategic-plan/goal-team-1/10692-001-Eurosai-Innovations-volume-III\\_final-web-version.pdf](http://www.eurosai.org/handle/404?exporturi=/export/sites/eurosai/.content/documents/strategic-plan/goal-team-1/10692-001-Eurosai-Innovations-volume-III_final-web-version.pdf) (consultado el 29 de febrero de 2016).
- EUROSAI (2014), “Sharing good practices among Supreme Audit Institutions”, *EUROSAI Innovations: Volume II*, [http://www.eurosai.org/handle/404?exporturi=/export/sites/eurosai/.content/documents/strategic-plan/goal-team-1/Innovations-volume-II\\_Web.pdf](http://www.eurosai.org/handle/404?exporturi=/export/sites/eurosai/.content/documents/strategic-plan/goal-team-1/Innovations-volume-II_Web.pdf).
- GAO (Oficina de Rendición de Cuentas Gubernamental de Estados Unidos) (2015), “A Framework for Managing Fraud Risks in Federal Programs”, julio, [www.gao.gov/assets/680/671664.pdf](http://www.gao.gov/assets/680/671664.pdf).
- Gobierno de México (2016), “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](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF.pdf).
- Guillan Montero, Aranzazu (2012), “Building bridges: Advancing transparency and participation through the articulation of supreme audit institutions and civil society”, documento presentado en la 2da. Conferencia Transatlántica sobre Investigaciones de Transparencia, Utrecht, 7-9 de junio (como se cita en Plataforma de Instituciones Eficaces, 2014).
- Hoque, Zahirul (ed.) (2016), *Making Governments Accountable: The Role of Public Accounts Committees and National Audit Offices*, Routledge, Londres y Nueva York.
- IAACA (Asociación Internacional de Autoridades Anticorrupción) (s.f.), “Office of the Auditor General”, sitio web, [www.iaaca.org/AntiCorruptionAuthorities/ByCountriesandRegions/S/SouthAfrica/201202/t20120215\\_804900.shtml](http://www.iaaca.org/AntiCorruptionAuthorities/ByCountriesandRegions/S/SouthAfrica/201202/t20120215_804900.shtml) (consultado en abril de 2016).
- IAASB (Consejo de Normas Internacionales de Auditoría y Aseguramiento) (2016), “The IAASB’s work to explore the growing use of technology in the audit, including data analytics”, 21 de junio, [www.iaasb.org/system/files/meetings/files/20160621-IAASB-Agenda\\_Item\\_8A-Data-Analytics-Working-Group-Publication-final\\_0.pdf](http://www.iaasb.org/system/files/meetings/files/20160621-IAASB-Agenda_Item_8A-Data-Analytics-Working-Group-Publication-final_0.pdf).
- INTOSAI (Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores) (2013a), “Principios Fundamentales de la Auditoría de Cumplimiento”, Proyecto de Armonización de la INTOSAI, Comité de Normas Profesionales de la INTOSAI, Copenhague, [www.issai.org/media/69912/issai-400-english.pdf](http://www.issai.org/media/69912/issai-400-english.pdf).
- INTOSAI (2013b), “Norma Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores 12 - El Valor y Beneficios de las EFS – Marcando la diferencia en la vida de los ciudadanos”, Comité de Normas Profesionales de la INTOSAI, Copenhague, [www.intosai.org/issai-executive-summaries/view/article/issai-12-the-value-and-benefits-of-supreme-audit-institutions-making-a-difference-to-the-liv.html](http://www.intosai.org/issai-executive-summaries/view/article/issai-12-the-value-and-benefits-of-supreme-audit-institutions-making-a-difference-to-the-liv.html).

- INTOSAI (2011), “Directriz sobre Revisiones entre Pares”, [www.pbo-dpb.gc.ca/web/default/files/files/files/Peer\\_Review\\_Guide\\_with\\_Checklist\\_EN.pdf](http://www.pbo-dpb.gc.ca/web/default/files/files/files/Peer_Review_Guide_with_Checklist_EN.pdf) (consultado el 9 de marzo de 2016).
- INTOSAI (2010a), “Control de Calidad para las EFS”, Comité de Normas Profesionales de la INTOSAI, Copenhague, [www.issai.org/media/12938/issai\\_40\\_e\\_.pdf](http://www.issai.org/media/12938/issai_40_e_.pdf).
- INTOSAI (2010b), “Principios de Transparencia y Rendición de Cuentas”, Comité de Normas Profesionales de la INTOSAI, Copenhague, [www.issai.org/media/12930/issai\\_20\\_e\\_.pdf](http://www.issai.org/media/12930/issai_20_e_.pdf).
- INTOSAI (2010c), “Independencia de la Auditoría Interna en el Sector Público”, [www.issai.org/media/13349/intosai\\_gov\\_9140\\_e\\_.pdf](http://www.issai.org/media/13349/intosai_gov_9140_e_.pdf).
- INTOSAI (1977), “Declaración de Lima”, *Normas Internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores* (ISSAI), 1, Secretariado del Comité de Normas Profesionales de la INTOSAI, Copenhague, [www.issai.org](http://www.issai.org).
- Janssen, R. (2016) *The Art of Audit: Eight Remarkable Government Auditors on Stage*, Amsterdam University Press, La Haya.
- NAO (Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido) (2012), “Cross government review: Implementing transparency”, informe del Contralor y Auditor General, HC 1833 sesión 2010-2012, [www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2012/04/10121833.pdf](http://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2012/04/10121833.pdf).
- NAO (s.f.), “Investigations”, página web, [www.nao.org.uk/about-us/our-work/investigations](http://www.nao.org.uk/about-us/our-work/investigations) (consultado en abril de 2016).
- NIK (2011), “Ad hoc audits at the request of the Polish Najwyższa Izba Kontroli”, [www.nik.gov.pl/en/news/ad-hoc-audits-at-the-request-of-the-nik.html](http://www.nik.gov.pl/en/news/ad-hoc-audits-at-the-request-of-the-nik.html) (consultado el 29 de febrero de 2016).
- OCDE (2016), *Supreme Audit Institutions and Good Governance: Oversight, Insight and Foresight*, Publicaciones OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264263871-en>.
- OCDE (2015), “Recommendation of the Council on Good Budgetary Governance”, OCDE, [www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf](http://www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf).
- OCDE (2014a), “The Principles of Budgetary Governance”, julio, [www.oecd.org/gov/budgeting/Draft-Principles-Budgetary-Governance.pdf](http://www.oecd.org/gov/budgeting/Draft-Principles-Budgetary-Governance.pdf).
- OCDE (2014b), *Chile’s Supreme Audit Institution: Enhancing Strategic Agility and Public Trust*, OECD Public Governance Reviews, Publicaciones OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264207561-en>.
- OCDE (2013a), *Brazil’s Supreme Audit Institution: The Audit of the Consolidated Year-end Government Report*, OECD Public Governance Reviews, Publicaciones OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264188112-en>.
- OCDE (2013b), “OECD Survey of Benchmark Supreme Audit Institutions”, OCDE, documento no publicado.
- OCDE (2011), *Government at a Glance 2011*, Publicaciones OCDE, París, [http://dx.doi.org/10.1787/gov\\_glance-2011-en](http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2011-en).
- OCDE (2010), “Policy Roundtables: Collusion and Corruption in Public Procurement 2010”, [www.oecd.org/competition/cartels/46235884.pdf](http://www.oecd.org/competition/cartels/46235884.pdf).

- OCDE (2002), “OECD Best Practices for Budget Transparency”, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 1/3, <http://dx.doi.org/10.1787/budget-v1-art14-en>.
- Oficina del Contralor del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido, Oficina de Rendición de Cuentas Gubernamental de Estados Unidos (2008) “International Peer Review of the Performance Audit Practice of Mexico’s Superior Audit Office”, [www.intosaicbc.org/mdocs-posts/mexico2008-report/](http://www.intosaicbc.org/mdocs-posts/mexico2008-report/).
- Oficina de Auditoría del Estado de Georgia (SAO) (2015), *Twinning SAO-BRH-NIK Newsletter*. Vol. 1, Tbilisi, [http://sao.ge/files/auditi/publications/01\\_Quarterly%20Newsletter\\_EN.pdf](http://sao.ge/files/auditi/publications/01_Quarterly%20Newsletter_EN.pdf) (consultado el 29 de febrero de 2016).
- 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. Entidad Fiscalizadora Superior de Polonia (2014), “Peer Review Report on the Supreme Audit Board of the Republic of Indonesia - Badan Pemeriksa Keuangan,” [www.bpk.go.id/assets/files/attachments/attach\\_page\\_1399279800.pdf](http://www.bpk.go.id/assets/files/attachments/attach_page_1399279800.pdf).
- 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](http://www.effectiveinstitutions.org/media/Stocktake_Report_on_Supreme_Audit_Institutions_and_Citizen_Engagement.pdf).
- TCU (2014), “Open data: A strategy for increased public management transparency and modernization”, *Revista do TCU*, Septiembre/Diciembre 2014, <http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/viewFile/59/324>.
- Tribunal de Cuentas de los Países Bajos (2012), “Quality control”, Informe Anual 2011 (en línea), [www.courtfaudit.nl/english/2011\\_Annual\\_report/2011\\_Annual\\_report:17798/Audits/Quality\\_control](http://www.courtfaudit.nl/english/2011_Annual_report/2011_Annual_report:17798/Audits/Quality_control).



**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), "La Entidad Superior de Fiscalización de México como el catalizador de una mejor gobernanza", in *Mexico's National Auditing System: Strengthening Accountable Governance*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264268975-6-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](mailto: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](mailto:info@copyright.com) or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).