

Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública

SISTEMA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN DE MÉXICO

CONTRIBUYENDO A UNA MAYOR RENDICIÓN DE CUENTAS,
INTEGRIDAD Y TRANSPARENCIA

Resumen Ejecutivo

Conclusiones y Recomendaciones Iniciales

Abril de 2016

Traducción de cortesía



Este trabajo ha sido publicado bajo responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos contenidos en este documento no necesariamente reflejan los puntos de vista oficiales de los países miembros de la OCDE.

Este documento y cualquier mapa incluido en él se presentan sin perjuicio del estatus o soberanía sobre cualquier territorio, de la delimitación de fronteras y límites internacionales, o del nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

Crédito de fotografía: © Auditoría Superior de la Federación

© OCDE 2016

Está permitido copiar, descargar o imprimir contenido de la OCDE para su propio uso, incluidos fragmentos de publicaciones, bases de datos y productos multimedia de la OCDE en sus propios documentos, presentaciones, blogs, sitios web y material de enseñanza, siempre y cuando se reconozca a la OCDE como fuente y propietario de los derechos de autor. Todas las solicitudes para uso público o comercial, así como derechos de traducción, deben ser enviados a rights@OECD.org. Solicitudes de permiso para fotocopiar partes de este material para uso público o comercial deberán ser dirigidas directamente al Centro de Autorización de Derechos de Autor (*Copyright Clearance Center*, CCC) en info@copyright.com o *Centre français d'exploitation du droit de copie* (CFC) en contact@cfcopies.com.

Nota del traductor:

Esta es una traducción realizada por la Auditoría Superior de la Federación del documento original en inglés (*Mexico's National Auditing System – Contributing to Greater Accountability, Integrity and Transparency*), presentado durante la Semana de la Integridad, llevada a cabo en París del 18 al 22 de abril de 2016.

Antecedentes

En mayo de 2015, el Congreso de la Unión aprobó un conjunto de importantes reformas de gobernanza para mejorar la rendición de cuentas, la transparencia y la integridad del sector público. Estas medidas, que en algunos casos implicaron reformas a la Constitución nacional, replantearon la estructura institucional del país para promover los principios en estas áreas mediante la creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) y el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (SNT). Además, como parte del SNA, la reforma abre una oportunidad para establecer las bases legislativas del Sistema Nacional de Fiscalización (SNF), que ha existido desde 2010 como un mecanismo de coordinación voluntaria entre las instancias responsables de auditoría interna y externa en todos los órdenes de gobierno. Con estas reformas constitucionales y la emisión de la legislación secundaria prevista para 2016, México pronto enfrentará los desafíos de generar los resultados demandados por la ciudadanía.

Las nuevas reformas ubican a la Auditoría Superior de la Federación (ASF) a la cabeza de estas iniciativas, especialmente mediante su liderazgo tanto en el SNA y como en el SNF. Este es un momento crucial para el mandato de la ASF, el cual presenta oportunidades tanto de fortalecimiento de las funciones de gobernanza y de auditoría, como de mayores responsabilidades para cumplir las expectativas en torno a los tres sistemas. Más aún, el éxito de la reforma y el SNF en su conjunto, requerirán una implementación eficaz por parte de otros actores críticos del SNF. Entre ellos se incluye a la Secretaría de la Función Pública (SFP), que es la entidad federal responsable de coordinar la auditoría interna, así como los órganos auditores de las entidades federativas y municipios, órdenes de gobierno cuyas instituciones presentan marcos legales, habilidades, recursos y necesidades diversas. En efecto, el logro de resultados en los niveles subnacionales será esencial para brindar beneficios a nivel nacional.

Conclusiones y Recomendaciones Iniciales Clave

El propósito de la revisión de la OCDE, realizada con la ASF, es identificar fortalezas y retos del Sistema en su conjunto, y aplicar la experiencia de buenas prácticas internacionales para ayudar así al SNF y a sus miembros a lograr avances en la legislación secundaria para la implementación de las reformas. Este resumen ejecutivo presenta conclusiones preliminares de una revisión en curso, basada en investigaciones, entrevistas y cuestionarios que representan una variedad de perspectivas críticas, incluyendo las de los actores clave del SNF, del Congreso y de tres entidades federativas (Coahuila, Puebla y Querétaro). Adicionalmente, en consonancia con el enfoque analítico comparativo de la OCDE, esta ha realizado una extensa investigación de normas y prácticas internacionales de vanguardia, beneficiándose de la asesoría y del análisis de expertos representantes de instancias pares provenientes de los siguientes países: Alemania, Brasil, Estados Unidos de América y Países Bajos.

Falta aún someter el informe al proceso exhaustivo de consulta y revisión con el SNF y las partes interesadas. No se presentan todos los resultados potenciales, y los aquí reflejados están sujetos a cambios antes de su publicación final, la cual está prevista para el otoño de 2016. Las siguientes secciones resumen los principales retos, hallazgos preliminares y recomendaciones para el SNF y la ASF, derivados de la revisión llevada a cabo hasta el momento.

Aprovechar las fortalezas del Sistema Nacional de Fiscalización para una mejor gobernanza pública

La potencial formalización *de jure* del Sistema Nacional de Fiscalización (SNF) destaca una necesidad de formalización *de facto* posterior, particularmente en términos de estrategia del SNF y su papel frente a otros sistemas. La legislación secundaria, actualmente en desarrollo y que podría formalizar legalmente al SNF, representa una coyuntura crítica en su evolución. Una mayor reflexión con enfoque estratégico sobre las ventajas comparativas del SNF como un sistema, así como entre los actores individuales, le ayudarían a éste y a sus miembros a maximizar sus contribuciones para alcanzar nuevos acuerdos institucionales que incrementen la rendición de cuentas, la integridad y la transparencia en México. Esto implica la identificación tanto de las ventajas comparativas del plan estratégico del SNF respecto a otros sistemas, como de las consideraciones para lograr aportes concretos a la agenda anticorrupción y de transparencia. Por ejemplo, la estrategia podría comunicar el objetivo del SNF de fortalecer la coherencia de las políticas de integridad y transparencia mediante auditorías o bien de mejorar la integridad mediante revisiones de las deficiencias sistémicas en el control interno.

Auditar para mejorar la integridad en México

La integridad es la columna vertebral de las estructuras políticas, económicas y sociales, y las entidades auditoras desempeñan papeles críticos en la consecución de la estrategia de integridad de un gobierno. En México, los actores clave del SNF, particularmente la ASF y la Secretaría de Función Pública (SFP), tienen el deber de salvaguardar el dinero de los contribuyentes mediante actividades tales como la práctica de auditorías al control interno y de gestión de riesgo del Poder Ejecutivo. Las actuales propuestas de legislación secundaria establecen mayores atribuciones a la ASF para investigar y auditar, en coordinación con las entidades de auditoría interna, posibles actos de corrupción, faltas administrativas graves y patrimonio de funcionarios públicos. El SNF podría considerar medidas concretas para fortalecer eficazmente la integridad en México. Por ejemplo, estas podrían incluir la armonización de normas internacionales de control, o asegurar que las auditorías forenses conduzcan a recomendaciones para atender vulnerabilidades de control más amplias que las identificadas en casos específicos de fraude o corrupción.

Mejorar la gobernanza de auditoría en los distintos órdenes de gobierno en México

El SNF pretende fortalecer la integridad y la rendición de cuentas en todos los órdenes de gobierno, incluidas las entidades federativas y municipios, como lo evidencia la inclusión de Entidades Fiscalizadoras Superiores locales y órganos estatales de control en el sistema. Es esencial garantizar que las reformas no vayan en detrimento de los beneficios de la descentralización, ya que las entidades federativas y los municipios de México pueden variar en términos de capacidad, conocimientos y recursos para implementar las reformas. El SNF cuenta con una arquitectura institucional preexistente para fortalecer la colaboración y coordinación vertical y horizontal. Sin embargo, recientes reformas, entre las que se incluyen facultades para que la ASF audite las participaciones federales que se transfieren a los estados, y cuestiones tales como la independencia limitada de las Entidades Fiscalizadoras Superiores locales, plantean retos únicos para una auditoría eficaz. Para ayudar a enfrentar estos desafíos, el SNF y el Congreso pueden tomar acciones adicionales para eliminar “lagunas” legales y de políticas públicas, tales como incorporar al SNF en la legislación nacional y así reforzar su mandato legal. El incrementar esfuerzos de apoyo a las entidades subnacionales de gobierno será fundamental para afrontar retos y lograr avances a nivel nacional.

Mejorar el impacto y el valor público de las instituciones de auditoría externa en México

La ASF, en su carácter de entidad fiscalizadora superior en México, desempeña un papel único en el gobierno dada su perspectiva global al ser responsable de acciones de vigilancia y evaluación en los diferentes organismos públicos. Las recientes reformas, tales como la mayor libertad para la ASF en la planeación de auditorías, la posibilidad de auditar en “tiempo real” y los dos momentos adicionales para presentar informes al Congreso durante el año fiscal, tienen por objetivo incrementar el impacto y la relevancia del trabajo de la ASF para los usuarios, particularmente para el Congreso. Para que estas reformas sean eficaces, tanto la ASF como el Congreso deben superar los desafíos que limitan el aprovechamiento del trabajo de la ASF no sólo por parte del Congreso, sino también por las entidades auditadas. La ASF podría considerar una serie de acciones para ayudar a asegurar la eficacia de las recientes reformas, tales como el desarrollo de una estrategia que incorpore nuevas prácticas de auditoría en sus programas. El Congreso también podría tomar medidas para mejorar su capacidad técnica y así incrementar el aprovechamiento de los informes de auditoría para la toma de decisiones.

Cuadro 1: Recomendaciones preliminares clave para el Sistema Nacional de Fiscalización de México ¹

Aprovechar las fortalezas del Sistema Nacional de Fiscalización	<p>Identificar las ventajas comparativas de los actores clave del SNF Los actores clave del SNF podrían definir su plan estratégico y ventajas comparativas frente a otros sistemas con el fin de maximizar la eficacia de sus contribuciones. Los actores clave del SNF podrían explorar oportunidades para mejorar las contribuciones a la transparencia, particularmente aquellas relacionadas con datos abiertos y su uso.</p> <hr/> <p>Garantizar la eficacia de la ASF como una instancia líder en los distintos sistemas La ASF podría aprovechar su ventaja comparativa en el SNT para llevar a cabo revisiones de amplio alcance en la implementación de la agenda de transparencia. La ASF podría considerar maneras de mantener su agilidad operativa, incluyendo una revisión estratégica de la programación y capacidades de auditoría, para lograr un balance eficaz y responder a sus nuevas responsabilidades</p>
Auditar para mejorar la integridad en México	<p>Reflexionar sobre la auditoría forense y el papel de investigación de la ASF La ASF podría identificar y evaluar las deficiencias sistémicas en el control mediante investigaciones de casos de fraude o corrupción individuales, y profundizar la cooperación entre las distintas unidades de auditoría de la ASF para ese fin. La ASF podría incluir, en su próximo plan estratégico, un mayor énfasis en auditoría forense y trabajo de investigación, dadas las recientes reformas y la necesidad de clarificar estos papeles importantes.</p> <hr/> <p>Mejorar el control interno y la gestión de riesgos Los actores clave del SNF, particularmente la ASF y la SFP, podrían armonizar los marcos y normas existentes de control interno y de gestión de riesgos para promover un enfoque coherente y global a nivel gobierno. El SNF podría fortalecer los vínculos, intercambio, cooperación y coordinación entre las instituciones de auditoría interna y externa al interior del SNF para avanzar hacia objetivos comunes. El SNF podría abordar la significativa brecha de implementación entre los marcos conceptuales y la integración real de los procesos de control interno y de gestión de riesgos en todas las ramas y órdenes de gobierno.</p>
Mejorar la gobernanza de auditoría en los distintos órdenes de gobierno en México	<p>Cerrar las brechas legales y de políticas públicas en el SNF para una gobernanza más eficaz El Congreso podría incorporar al SNF en una legislación nacional, como la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, para otorgarle el mandato legal necesario para promover la participación de las partes interesadas, prevenir divergencias y, en última instancia, mejorar la eficacia del SNF. El SNF podría hacer frente a las brechas legales y de políticas públicas que amenazan la independencia de las instituciones de auditoría externa e interna a nivel subnacional.</p> <hr/> <p>Maximizar la eficacia del SNF mediante la mejora de la coordinación y cooperación El SNF podría mejorar su estructura de gobernanza para incrementar su eficacia, alinear de una mejor manera los objetivos estratégicos y atender áreas de necesidad, especialmente en municipios. El SNF podría fortalecer los mecanismos de coordinación para facilitar el intercambio de información y crear compromisos más vinculantes entre las partes interesadas.</p>
Mejorar el impacto de la auditoría externa en la gobernanza en México	<p>Garantizar la eficacia de nuevas atribuciones de auditoría La ASF podría desarrollar un plan para alinear su programa actual de auditoría con sus nuevas atribuciones para llevar a cabo auditorías de manera temprana y en tiempo real, para así ayudar a satisfacer los requerimientos de informes adicionales. La ASF podría, al inicio del año fiscal, enfocar sus auditorías respecto a los principales riesgos y programas que sean prioritarios para el proceso de toma de decisiones presupuestarias. La ASF podría evaluar sus procesos de control de calidad antes de la implementación de las reformas que requieren la presentación de mayores informes.</p> <hr/> <p>Incrementar las aportaciones de las auditorías para una mejor gobernanza El Congreso podría fortalecer su capacidad técnica con el fin de aumentar el aprovechamiento de los insumos de información de la ASF y del SNF. La ASF podría desarrollar una sólida estrategia de difusión y comunicación, que asigne especial atención al Congreso, sus comisiones, los entes auditados y la ciudadanía.</p>

¹ Este cuadro presenta recomendaciones iniciales de alto nivel, que son respaldadas por líneas de acción y consideraciones adicionales en el informe completo