

Sexta Reunión del Sistema Nacional de Fiscalización

Octubre 27, 2015 | Ciudad de México

VI Reunión Plenaria del Sistema Nacional de Fiscalización

Ciudad de México, 27 de octubre de 2015

Hotel Royal Pedregal

CONCLUSIONES

La VI Reunión Plenaria del Sistema Nacional de Fiscalización tuvo lugar en la Ciudad de México, el 27 de octubre de 2015. Este encuentro plenario convocó a todos los miembros del Sistema, a saber: la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública, las Entidades Fiscalizadoras Superiores Locales miembros de la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental A.C. (ASOFIS), y los Órganos Estatales de Control miembros de la Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación (CPCEF).

El Sistema Nacional de Fiscalización se constituye en la actualidad como un medio eficaz para fortalecer a los organismos auditores en los ámbitos de fiscalización superior y auditoría interna en nuestro país, para coadyuvar a un mayor impacto fiscalizador, para fortalecer la rendición de cuentas cabal de quienes ejercen el gasto público, y para impulsar mejoras en el desempeño gubernamental. Esto ha sido posible gracias a una labor de seis años durante los que se ha privilegiado la coordinación de las acciones en los ámbitos de fiscalización superior y auditoría interna, el fomento de un trabajo colaborativo en torno a objetivos comunes y bajo un marco normativo homologado, y el aprovechamiento al máximo de las estructuras existentes y recursos disponibles.

A continuación se presenta una síntesis de los asuntos tratados, incluyendo en particular los acuerdos y conclusiones principales.

La inauguración de la VI Reunión estuvo a cargo del Dip. Luis Maldonado Venegas, Presidente de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la H. Cámara de Diputados; del Sen. Pablo Escudero Morales, Presidente de la Comisión Anticorrupción y Participación Ciudadana del Senado de la República; del Mtro. Virgilio Andrade Martínez, Secretario de la Función Pública, y del CPC Juan M. Portal Martínez, Auditor Superior de la Federación.

De sus intervenciones, destaca el compromiso institucional por redoblar el apoyo para fortalecer el Sistema Nacional de Fiscalización, toda vez que será pilar

fundamental del Sistema Nacional Anticorrupción. Se reconoció la importancia de mantener la estrecha colaboración, desde las diversas esferas de actuación, para lograr la eficaz puesta en marcha del Sistema en mayo de 2016.

El primer panel de discusión, moderado por la Lic. Flor de María López González, Secretaria de Contraloría y Transparencia Gubernamental del Estado de Hidalgo, se refirió a la importancia de los **“Informantes y otros mecanismos de denuncia”**. En éste participaron el Dr. David Banisar, Asesor Jurídico en Artículo 19, y el Mtro. Benjamín Fuentes Castro, Secretario Técnico del Auditor Superior de la Federación.

En el panel se abordó la relevancia y beneficios que aportan los informantes a la mejora gubernamental y al fortalecimiento de los sistemas democráticos, particularmente en países con sistemas rezagados o con fallas.

Su importancia es palpable, toda vez que son actores clave que contribuyen, como lo ha reconocido la Asamblea General de las Naciones Unidas, a abatir la corrupción e incluso a proteger los derechos humanos. Más aún, existe ya una agenda internacional para promover la articulación de acciones del Estado para asegurar su protección. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE, y el G20, son ejemplos de foros supranacionales donde este tema ha cobrado notoria relevancia.

Naturalmente, la protección a los informantes requiere un andamiaje legal integral, que hace necesaria la emisión, actualización y armonización de leyes anticorrupción, de divulgación de información pública y transparencia, así como de sanciones en casos de soborno y conflictos de interés.

El primer panel fue también oportunidad para conocer experiencias en México en relación con el aprovechamiento de mecanismos de denuncia. En concreto, se expusieron algunas de las principales lecciones aprendidas por la Auditoría Superior de la Federación con la operación de la Línea Ética de Denuncia, concebida en inicio como un mecanismo para obtener insumos útiles a los procesos de planeación y programación de auditorías. Para fortalecer el alcance fiscalizador de la ASF, la Línea Ética de Denuncia evolucionará a un modelo que incentive la participación ciudadana mediante una herramienta que permita la identificación de los temas de mayor interés para la sociedad.

Sin duda, los mecanismos de denuncia coadyuvan en las tareas preventivas y de detección oportuna de riesgos de integridad, son instrumentos clave al dar luz a áreas de opacidad en la administración pública. Su aplicación por las distintas

instancias integrantes del Sistema Nacional de Fiscalización requiere de un minucioso análisis de los costos y beneficios, modalidades o esquemas adecuados a la entidad en cuestión, y a las implicaciones operativas para su funcionamiento eficaz.

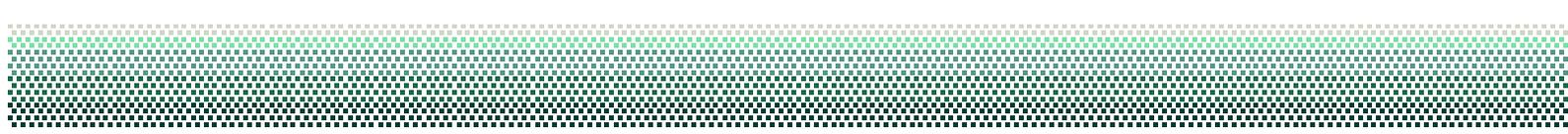
El segundo panel de discusión abordó las **“Expectativas respecto al Sistema Nacional de Fiscalización y al Sistema Nacional Anticorrupción”**. Con la moderación del Lic. Víctor Manuel Andrade Martínez, Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos en la ASF, participaron el Dr. Guillermo M. Cejudo, Secretario Académico del Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE; el Mtro. Marco Cancino, Director General de Inteligencia Pública, y el Dr. Miguel Ángel Valverde Loya, Profesor-Investigador de la Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.

Los panelistas coincidieron en que para luchar eficazmente contra la corrupción, la sola emisión de leyes es insuficiente, así como lo es también la mera perspectiva sancionatoria o de establecimiento de controles. Es indispensable un enfoque sistémico en el que se procure la articulación coordinada de acciones de los diversos actores involucrados, toda vez que la corrupción debe concebirse como un problema de acción colectiva que debe romperse con cero tolerancia a estas prácticas y con la promoción de valores, no solamente en la esfera gubernamental, sino también en la empresarial y en la actuación cotidiana de la sociedad.

Además, se advirtió sobre las expectativas puestas en los Sistemas Nacionales de Fiscalización y Anticorrupción. Más allá de la tarea inalienable por elevar la credibilidad en la gestión gubernamental, los integrantes de estos Sistemas deben estar preparados para evitar la decepción pública, identificado como el riesgo principal ante el extenso listado de resultados esperados.

Para ello, debe tenerse claridad que el Sistema Nacional Anticorrupción no puede verse como un esquema para detectar y castigar individuos, sino más bien para identificar redes. Más aún, es un esfuerzo cuyos resultados no pueden esperarse en el corto plazo; se prevé una larga ruta de implementación en las esferas legal, institucional y administrativa.

Adicionalmente, los panelistas coincidieron en la importancia que tiene el diseño institucional del Sistema Nacional Anticorrupción, incluidos los procesos administrativos y operativos implícitos. Respecto a estos últimos, se enfatizó la necesidad de valorar su rediseño, para lo cual habrá de privilegiarse un enfoque



preventivo y no solamente punitivo. Así, cobran relevancia los esfuerzos conjuntos por promover, apenas como requisito, la debida articulación de la ley secundaria, con apego a los principios constitucionales.

Respecto a la implementación del Sistema, se reconoció el riesgo impuesto por la presión y complacencia política, motivo por el cual se urgió a los todos los órganos de auditoría gubernamental a mantener un enfoque apartidista y técnico, así como a privilegiar el fortalecimiento de las capacidades institucionales, incluidas estrategias conjuntas de profesionalización de los cuadros auditores.

Asimismo, se reflexionó sobre la importancia de mantener el apoyo y complementariedad de las funciones de fiscalización superior y auditoría interna; de impulsar acciones coordinadas que permitan “atrapar peces gordos”; de que los miembros del Sistema Nacional de Fiscalización prediquen con el ejemplo ante la administración pública, y de sacar provecho de la máxima publicidad de acciones, logros y desafíos, que deben ser compartidos con otros actores del Estado, incluido el sector empresarial.

Estas acciones incidirán paulatinamente en la percepción e interés de la sociedad en el quehacer y mejora de la gestión pública.

Posterior a los paneles de discusión, el Lic. Salim Arturo Orcí Magaña, Auditor Especial del Gasto Federalizado en la Auditoría Superior de la Federación, y el C.P. Raúl Sánchez Kobashi, Subsecretario de Control y Auditoría de la Gestión Pública, en la Secretaría de la Función Pública, abordaron **Asuntos relevantes vinculados con los procesos de fiscalización.**

En primera instancia se hizo referencia a los elementos de estrategia para la revisión coordinada de los recursos públicos, concretamente el gasto federalizado, que tiene incidencia, por citar áreas clave de desarrollo social, en los rubros de infraestructura, salud, educación y seguridad pública. Se reconoció la complejidad en su gestión al existir un amplio entramado de instituciones, normas y procesos, además de un significativo número de servidores públicos en los tres órdenes de gobierno, lo cual hace necesario definir un perfil congruente con su responsabilidad, valores y capacidades.

Se reconoció el valor del Sistema Nacional de Fiscalización al hacer factible, mediante estrategias novedosas, un creciente alcance y calidad en la revisión de los recursos públicos. En este sentido, acciones conjuntas, como el desarrollo de auditorías coordinadas, son ya evidentes en el ámbito de actuación de ASOFIS, por lo que la Auditoría Superior de la Federación puso esta estrategia a

disposición de la Secretaría de la Función Pública para valorar su utilidad en el esquema de coordinación con los Órganos Estatales de Control.

Asimismo, se subrayó la importancia de que hubiera acciones concretas que reflejaran la coordinación entre los miembros del Sistema Nacional de Fiscalización. Por lo tanto, se hace necesario privilegiar el efecto de los productos del Sistema en el trabajo de sustancia que llevan a cabo, día con día, sus integrantes.

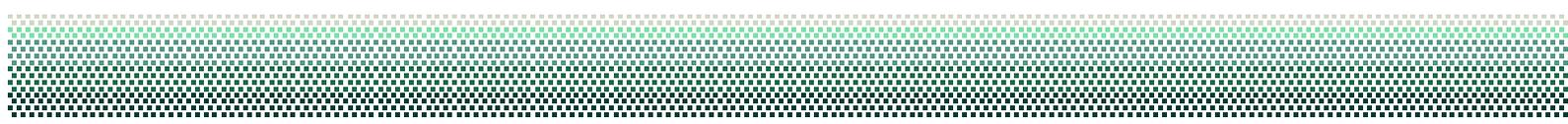
En este contexto es que se presentó el trabajo conjunto entre la Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría de la Función Pública, a través del cual se emitieron los Lineamientos de Auditoría para la Revisión de cinco Fondos y Programas Federalizados de Educación; dichos lineamientos fueron entregados a los integrantes del Sistema.

Posteriormente, se informó sobre los **documentos generados por el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización**. La sesión estuvo a cargo del Mtro. Benjamín Fuentes Castro, Secretario Técnico del Auditor Superior de la Federación, y del Lic. Jorge Eduardo Verástegui Saucedo, Secretario de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Coahuila, quien realizó una presentación sobre los productos generados por el Comité Rector del Sistema Nacional. En particular, mencionó: (1) el proyecto para conformar la plataforma virtual del Sistema Nacional de Fiscalización; (2) el documento sobre los mecanismos de denuncias, en el que se enfatiza la importancia de analizar y, en su caso, incluir la figura de informantes en el esquema del Sistema Nacional Anticorrupción, y, adicionalmente, (3) informó sobre la emisión de los criterios de coordinación entre los integrantes del Sistema Nacional de Fiscalización.

En el segundo bloque de nuestra reunión, los Grupos de Trabajo del Sistema Nacional de Fiscalización presentaron informes sobre las actividades llevadas a cabo desde el último encuentro plenario celebrado en octubre de 2014.

El primer reporte correspondió al **Grupo de Trabajo en Normas Profesionales** y estuvo a cargo del C.P. Juan Javier Pérez Saavedra, Auditor Especial de Cumplimiento Financiero de la Auditoría Superior de la Federación, y del Lic. Jason Eleazar Canales García, Secretario de la Contraloría del Estado de Durango.

Las actividades en 2015 se enfocaron en la divulgación de la relevancia de las Normas Profesionales de Auditoría del Sistema, en el seguimiento y análisis a los cambios en el marco normativo internacional y, particularmente, en la



estructuración y divulgación de un mecanismo de capacitación, además de avances para la próxima realización de análisis de brechas.

Para la consecución de los objetivos del Grupo de Trabajo, un componente clave es la estrategia de capacitación. Al respecto, esta instancia de trabajo ha diseñado y estructurado un Curso de Inducción sobre el Marco Normativo del Sistema Nacional de Fiscalización.

En una primera fase, durante el primer semestre de 2016, se ofrecerá de manera virtual a un cuerpo de funcionarios de ASOFIS y de la Comisión Permanente, quienes estarán entonces capacitados como tutores para, en el segundo semestre, impartir este curso a los miembros del Sistema a nivel federal y estatal.

En ASOFIS, esta iniciativa se pondrá en marcha desde la plataforma virtual de ICADEFIS, en tanto que, en la Comisión Permanente, formará parte del Seminario anual de Auditoría Gubernamental. Esto permitirá lograr una amplia cobertura.

En paralelo a la capacitación del personal auditor miembro del Sistema Nacional de Fiscalización, en 2016 un cuerpo capacitado en la instrumentación de la Iniciativa para la Implementación de Normas Profesionales de Auditoría, conocido internacionalmente como Programa 3i, concluirá la adaptación de este programa para aplicación en el seno del Sistema. Los miembros tendrán así una herramienta robusta para realizar el análisis de brechas, lo que permitirá que, también en 2016, los organismos auditores integrantes del Sistema puedan realizar un diagnóstico sobre el nivel de cumplimiento e instrumentación de las Normas Profesionales del SNF en sus niveles 2 y 3.

Cabe señalar que la Comisión Permanente avanza al respecto, mediante un instrumento aplicado en 2015 que generará un diagnóstico sobre el cumplimiento de las normas profesionales del Sistema.

Estas acciones permitirán que en 2017 puedan instrumentarse acciones para adoptar y adaptar, del marco normativo internacional, las normas de nivel 4, es decir, las Directrices Específicas de Auditoría Gubernamental.

La presentación del **Grupo de Trabajo Jurídico Consultivo** estuvo a cargo del Lic. Víctor Manuel Andrade Martínez, Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Auditoría Superior de la Federación, y del Mtro. Javier Vargas Zempoaltécatl, Subsecretario de Responsabilidades Administrativas y Contrataciones Públicas, de la Secretaría de la Función Pública.

Derivado de las reformas constitucionales que dan origen al Sistema Nacional Anticorrupción, esta instancia de trabajo está avocada a generar un proyecto para la formulación de las leyes secundarias resultantes. Asimismo, el Grupo de Trabajo analiza el Sistema Nacional Anticorrupción en su conjunto, incluidos sus alcances, ejes administrativo y jurídico, así como implicaciones legales para la implementación del Sistema a nivel federal y estatal.

Entre las actividades en curso, se incluye el análisis de las dos iniciativas presentadas por grupos parlamentarios para dar forma al Sistema Nacional Anticorrupción. Al respecto, el Grupo de Trabajo dio cuenta de los elementos principales e implicaciones jurídicas e institucionales, entre las que destaca en particular el diseño para la Presidencia del Sistema, además del papel y esquema de integración del Comité de Participación Ciudadana.

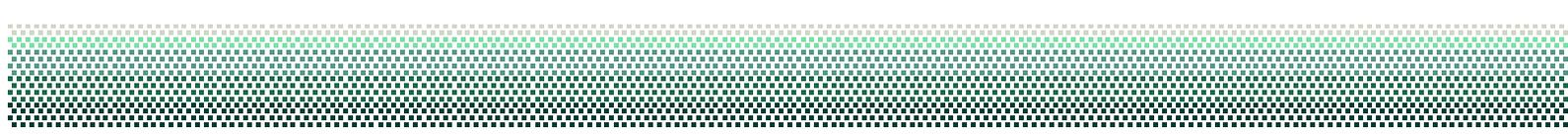
Posteriormente, el CPC José Armando Plata Sandoval, Auditor Superior del Estado de Coahuila, y el C.P. Miguel Antonio Fernández Vargas, Secretario de la Contraloría General del Estado de Yucatán, informaron sobre las actividades del **Grupo de Trabajo sobre Contabilidad Gubernamental**.

En primer lugar, se abordó la visión y actividades al interior de la Comisión Permanente para dar cumplimiento a la Ley General de Contabilidad Gubernamental, así como a los Acuerdos del Consejo Nacional de Armonización Contable.

Acto seguido, se informó de los resultados de la aplicación de la Guía de Cumplimiento y del “Reporte de Cumplimiento al Acuerdo por el que se armoniza la estructura de las cuentas públicas” en el ámbito estatal.

Además, se notificó el avance en el proceso de implementación del Diplomado Virtual de Contabilidad Gubernamental, cuyos contenidos se han elaborado y puesto a disposición en la plataforma tecnológica *Blackboard*, los cuales se abordarán en 10 módulos durante 14 semanas de estudio.

Cabe destacar que este diplomado virtual ha sido considerado por la empresa Blackboard, por su alcance en usuarios, funcionalidades instaladas, optimización de tiempo de capacitación, así como planeación y diseño tecnológico, como un caso de éxito a nivel mundial, motivo por el cual será difundida como buena práctica de ASOFIS en la revista *E-Learner Magazine Latinoamérica*, así como la invitación para postular el Diplomado Virtual para contender por el *Premio Blackboard Catalyst Award*.



Por otra parte, se informó sobre el avance en la elaboración de plataforma de cuenta pública a través de la balanza de comprobación, con la cual se podrán generar estados financieros acordes con lo dispuesto en la Ley General de Contabilidad Gubernamental. Esta plataforma será además repositorio nacional de la información financiera de la Ley en comento.

En materia de transparencia municipal, la plataforma es relevante toda vez que permitirá difundir la información derivada del Título V de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, ya que facilitará la difusión para los entes públicos y la revisión para los órganos fiscalizadores.

El informe de actividades del **Grupo de Trabajo sobre Control Interno** fue presentado por el C.P. Fernando Cervantes Flores, Auditor Especial de Tecnologías de Información, Comunicaciones y Control, de la Auditoría Superior de la Federación, y el C.P. Alejandro Valencia López, Titular de la Unidad de Control de la Gestión Pública, de la Secretaría de la Función Pública.

Esta instancia es responsable de generar una estrategia para homologar la normativa en materia de control interno, aplicable a los tres órdenes de gobierno e identificar los cambios legales, estructurales y normativos que permitan fortalecer a los Órganos Internos de Control. Para ello, se informó sobre los documentos emitidos para los miembros del Sistema Nacional de Fiscalización, incluidos productos para concientización de la relevancia del control interno, para capacitación en la materia, para la prevención ante riesgos en el sector público, así como para la autoevaluación de la integridad en la administración pública.

El C.P. Cervantes Flores informó asimismo sobre las estrategias por emprender en 2016 en coordinación con la Secretaría de la Función Pública, entre las que destaca la adopción y adaptación del Marco Integrado de Control Interno, MICI.

El C.P. Valencia López, por su parte, enfatizó los esfuerzos realizados por la Secretaría de la Función Pública para fortalecer los avances logrados en materia de control interno en la administración pública federal, entre las que destacan:

- El establecimiento de un portal de datos abiertos del gobierno federal,
- La creación de una unidad especializada en ética y prevención de conflictos de interés, y
- La emisión de reglas de integridad para el ejercicio de la función pública federal,

Las acciones conjuntas permitirán promover el marco integrado de control a nivel estatal y municipal, avanzar en la homologación de criterios en los tres órdenes para la evaluación de control interno institucional, incidir en la sensibilización de la relevancia del control interno a nivel local, y potenciar la capacitación en materia de control interno de acuerdo con las necesidades específicas de las instituciones de los tres órdenes de gobierno.

La última sesión correspondió al **Grupo de Trabajo sobre Participación Social en la Vigilancia del Gasto Público**, representado por el Lic. Jaime Álvarez Hernández, Director General de Investigación y Evaluación en el Auditoría Superior de la Federación, y la Lic. Ana Laura Arratía Pineda, Titular de la Unidad de Operación Regional y Contraloría Social, de la Secretaría de la Función Pública.

Se propuso el proyecto sobre el cual girará el trabajo de dicho Grupo en el futuro; de manera específica, se plantea una estrategia integral que abarque diferentes aspectos en esta materia. Esto incluye la incorporación de las figuras para obtener información que guíe el trabajo de fiscalización, así como la evaluación del cumplimiento de las disposiciones normativas actuales respecto a la participación social.

Asimismo, la Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación, a través de una descripción pormenorizada de la Ley General de Desarrollo Social, recalcó la relevancia de la contraloría social como un vínculo entre las instancias de auditoría gubernamental y los beneficiarios de los programas sociales.

Adicionalmente, informó sobre las acciones de capacitación a usuarios federales, estatales y municipales; de la misma forma, informó sobre la revisión realizada al Registro en el Sistema Informático de Contraloría Social. Una de las conclusiones de dicha revisión es que, quienes participan en este tipo de figuras, lo realizan por convicción.

Se abrió la posibilidad de replicar el esfuerzo que realiza la ASF para que los diversos mecanismos de denuncia se vinculen con estas figuras.

