

CAPÍTULO IV PROSPECTIVA PARA LA ASF

Tras la reforma constitucional que creó el Sistema Nacional Anticorrupción (2015) y la subsecuente publicación de las Ley General del Sistema, así como la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (2016) se refrendó el estatuto de la Auditoría Superior de la Federación, se ampliaron sus facultades y se fortaleció su mandato para fiscalizar varios de los recursos públicos en los que se han encontrado mayores riesgos y afectaciones a la hacienda pública.

El Lic. David Colmenares Páramo ha iniciado su gestión como Titular de la ASF el 15 de marzo de 2018, fecha en que la Cámara de Diputados votó su designación. El Licenciado Colmenares, considera necesario, para “acabar con la corrupción, fortaleciendo el estado de derecho, fomentar la cultura de la legalidad, hacer la normativa más sencilla, así como la autonomía de los órganos anticorrupción, por ejemplo, la ASF no tiene autonomía presupuestal, que deben tener la mayoría de los órganos anticorrupción”⁸⁰.

En el periodo subsecuente, el Auditor Superior se ha dado a la tarea de reestructurar el organismo a su cargo⁸¹, promoviendo la resolución de las necesidades más imperativas, a la luz de las atribuciones legales asignadas tras la creación del Sistema Nacional Anticorrupción y la promulgación de la nueva Ley de Fiscalización.

En este capítulo me propongo exponer algunas ideas que considero pueden contribuir a una *agenda analítica* sobre las responsabilidades y áreas de oportunidad que tiene que acometer la Auditoría Superior de la Federación en esta nueva etapa.

⁸⁰ Colmenares, David, “Evitar caer en el pozo sin fondo de la corrupción” en *Eje Central*, 9 de febrero de 2018. <http://www.ejecentral.com.mx/signos-para-evitar-caer-en-el-pozo-sin-fondo-de-la-corruption/>

⁸¹ El 13 de julio de 2018 se publicó en el Diario Oficial un Acuerdo para la adecuación del Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación.
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5531458&fecha=13/07/2018

Alejandro Romero Gudiño

Comienzo por reconocer que la LXIII Legislatura hizo su trabajo para que el combate a la corrupción suba en la escala de una política pública a una política nacional y de Estado, como la actual Legislatura LXIV acometerá la tarea de precisar y mejorar dicha política. Ahora toca implementar acciones concretas que satisfagan las nuevas obligaciones legales, así como la expectativa social para el eficaz funcionamiento del Sistema y sus entidades integrantes.

La visión analítica de 360 grados que expondré a continuación contempla 10 dimensiones, que abarcan desde el funcionamiento de la Auditoría hasta las relaciones que ésta debe promover con la sociedad, los otros integrantes del Sistema Nacional Anticorrupción, los organismos internacionales rectores en esta materia, encuadrando todo ello en un sistema de control parlamentario.

1. Responsabilidades internacionales.

La Auditoría Superior de la Federación tiene que consolidar los vínculos que tiene con los organismos internacionales anticorrupción:

Por una parte como integrante de un esquema global de gobernanza con relación a la homologación de normas y procedimientos, atendiendo a las orientaciones de INTOSAI, la OCDE, el Banco Mundial y la Alianza por un Presupuesto Abierto.

Por otro lado, le corresponde participar activamente en los diferentes foros en los que nuestro país ha asumido un liderazgo y compromisos particulares en INTOSAI y el grupo regional al que corresponde México, OLACEFS (Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades de Fiscalización Superior).

Son tres las Convenciones en materia de combate a la corrupción de las que nuestro país es parte, mismas que tienen como objetivo que los Estados establezcan medidas para combatir la corrupción:

- Convención Interamericana contra la Corrupción (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 1998);

Teoría, evidencia y prospectiva de la Fiscalización y Rendición de Cuentas en México

- Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de septiembre de 1999); y
- Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de diciembre de 2005);

Estas Convenciones establecen que los Estados parte contraen obligaciones para adecuar su legislación interna a efecto de identificar las mismas conductas como ilícitos en materia de corrupción, así como disposiciones explícitas relativas a la responsabilidad penal de personas morales, y la prescripción de la acción penal.

Las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, abiertas a solicitud del Presidente Donald Trump, se enfrentan a duros forcejeos en sus áreas sustantivas, las que corresponden a la distribución de beneficios y cargas en el comercio y la inversión entre los países miembros. Unilateralmente, los Estados Unidos de América han dado un paso determinante para el futuro del Tratado, mediante la reforma tributaria, que reduce los impuestos a las empresas por sus operaciones pero, sobre todo, por sus inversiones.

Este contexto ha derivado en que avancen negociaciones adjetivas, una de ellas es la que corresponde al Capítulo Anticorrupción que fue aceptado en la sexta ronda de negociaciones de enero de 2018, adoptando lo que era el capítulo 26 del Acuerdo TransPacífico de Cooperación Económica.

Sin duda, la inclusión de un capítulo, previamente inexistente en el Tratado de Libre Comercio ya es digno de reconocerse y promete avanzar un poco más para combatir la corrupción. Criterios unificados en los tres países, dejar de proteger a los corruptos, que en más de un caso han encontrado refugio en países del bloque y someter a evaluación periódica los avances, puede resultar un incentivo más fuerte que la dinámica de la política doméstica que protege el *status quo*.

Alejandro Romero Gudiño

Los acuerdos contemplan:

- 1) La publicidad de las medidas adoptadas por los Estados respecto al objeto de este acuerdo, es decir, lo relativo a corrupción.
- 2) Cada estado asegurará la posibilidad de que existan procedimientos administrativos imparciales accesibles a personas procedentes de algún otro estado.
- 3) Los Tribunales deberán permitir la defensa de los interesados, así como amparar sus decisiones en evidencia suficiente.
- 4) Entre los aportes que resultaron de la sexta ronda de negociaciones está el compromiso de los tres estados de prohibir a sus empresas otorgar dádivas de facilitación, promover la integridad de los servidores públicos y proteger a los denunciantes.
- 5) Se contempla tanto el ofrecer como solicitar sobornos directa o indirectamente, sin importar la nacionalidad de los involucrados.
- 6) Para prevenir la corrupción se solicita mantener adecuados registros contables, el registro fidedigno de los gastos y de las comprobaciones, así como la sanción de la conducta contraria a estas reglas.
- 7) En el campo de la integridad de los servidores públicos se contempla la adecuada selección y capacitación del personal, adoptar acciones para incentivar la transparencia en la conducta de los servidores públicos, contar con medidas para la declaración de operaciones o conflicto de intereses, incluyendo aquellas ajenas al cargo público.
- 8) Disponer medidas para la denuncia de actos de corrupción, así como los códigos de conducta apropiados.
- 9) Establecer medidas para la sanción de las conductas tipificadas, especialmente en la competencia de la fiscalía y de las autoridades judiciales para la imposición y sanción de las disposiciones anticorrupción.
- 10) Se conviene en que los estados dispongan de mecanismos para la participación del sector privado y la sociedad

Teoría, evidencia y prospectiva de la Fiscalización y Rendición de Cuentas en México

civil, siendo empresas, organismos no gubernamentales, colegios profesionales y organizaciones sociales en general.

- 11) En particular se requiere que éstas informen periódicamente de las medidas que adopten de ética, control interno, auditoría interna y desincentivar el soborno.

No existen sanciones por el incumplimiento, ya que se trata de un compromiso marco.

2. Control parlamentario de la Fiscalización Superior.

La Constitución confiere a la Cámara de Diputados la facultad exclusiva de revisar y aprobar la Cuenta de la Hacienda Pública. Para contribuir a que cada vez se obtengan mayor provecho de los resultados de la auditoría propongo adoptar un esquema de desempeño y de valoración de la eficiencia de la inversión pública.

Para hacerlo posible, entre otros mecanismos hay que sacar provecho de los dos flujos de información actualmente disponibles sobre el uso de los recursos públicos: los informes cuatrimestrales de la Auditoría Superior y los Informes trimestrales del ejercicio del presupuesto de la Secretaría de Hacienda. En ellos se contiene información relativa a la situación económica, la deuda y las finanzas públicas.

Esta información, bajo estándares de calidad, pertinencia y oportunidad debe ponerse a disposición de las Comisiones de la Cámara de Diputados, las cuales contarán así con insumos necesarios para analizar, programar y presupuestar con base en resultados concretos de ejecución, con lo que es posible realizar mejoras al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para su aprobación, así como de la cuenta pública.

3. Sistema de identificación y control de riesgos.

Siendo la práctica de auditorías la actividad sustantiva principal de la ASF, la metodología que se emplea para determinar la muestra que se audita es muy importante.

Alejandro Romero Gudiño

En este sentido propongo que para la determinación oportuna de auditorías, especialmente las de desempeño a determinados programas, se requiere manejar un sistema de identificación y control de riesgos que permita llevar el pulso de un conjunto de tendencias económicas, sociales, demográficas y tecnológicas de corto, mediano y largo plazo, resultando de ello recomendaciones para implementar mecanismos institucionales de prevención, que permitan el uso más eficaz de los recursos públicos, preservar el bienestar de la sociedad y la estabilidad del Estado.

Este esquema permitirá disponer de una matriz de variables críticas que sean sujetas de un constante monitoreo y sirvan para la toma de decisiones y la evaluación de resultados.

4. Gasto federalizado.

El elevado riesgo financiero y la alta vulnerabilidad de las finanzas públicas locales desembocaron en la decisión del constituyente permanente para ampliar el mandato de la ASF para abarcar la totalidad del Gasto Federalizado.

El gasto federalizado corresponde a los recursos que reciben las entidades federativas desde la Federación a través de dos esquemas:

- Transferencias condicionadas programables, a través de ocho fondos, y
- Transferencias no condicionadas o no programables, que corresponden a las participaciones federales. Anteriormente estas se consideraban como ingresos propios de las entidades por lo que no eran sujetos de auditoría por parte de la ASF.

Con las recientes reformas este gasto pasa enteramente a ser sujeto de control por parte de la entidad superior de fiscalización por dos motivos:

- 1) El crecimiento o velocidad de la deuda puede afectar al riesgo país, por eso la importancia de tener un nuevo

Teoría, evidencia y prospectiva de la Fiscalización y Rendición de Cuentas en México

esquema de auditoría que vea el bosque y no sólo los árboles, mediante un semáforo de riesgo financiero.

- 2) La gran dependencia que tienen los gobiernos locales del Gasto Federalizado, que en promedio es del 95% de sus recursos⁸², obliga a dar un mayor seguimiento del uso y destino de los dineros públicos.

En la actualidad la fiscalización del gasto federalizado abarca el 70% del trabajo realizado por la ASF. Pero dado que se ha ampliado su mandato, para responder a las nuevas demandas se requiere de una reestructuración operativa y un cambio de estrategia. En buena medida estos cambios serán respuesta a la información que pueda proporcionar un innovador esquema de control de riesgos.

5.- Integración con el Sistema Nacional Anticorrupción.

La Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción contempla la creación de una Plataforma Nacional en la que se estará consolidando información sensible del control y prevención de la corrupción. Esta Plataforma será manejada por el Comité Coordinador del SNAC y su Secretaría Técnica.

En este sentido propongo alimentar la Plataforma nacional con los resultados de auditoría. Si adoptamos, como propongo, un enfoque de riesgos, mediante un semáforo iremos identificando aquellos estados, municipios o programas que enfrentan mayores amenazas. Sobre todo, interesa no llegar tarde, cuando ya se han consumado millonarios desfalcos, como hemos constatado en los años recientes.

Para manejar este mecanismo propongo una reingeniería en la que Auditoría Especial de Seguimiento, Informes e Investigación jugaría un rol fundamental, pues el propio Sistema Nacional Anticorrupción es un insumo para la cadena de fiscalización y control⁸³.

⁸² CEFP, *Análisis de la estructura de los ingresos y gasto público de las entidades federativas, recomendaciones para un presupuesto equilibrado*, CEFP / 003/ 2017 Mayo 31, 2017, p. 6.

⁸³ Cfr. OECD, *Mexico's National Auditing System: Strengthening accountable governance*, Paris, OECD, 2016. pp. 105-107

Alejandro Romero Gudiño

6. Articular la cadena disciplinaria del Sistema Nacional Anticorrupción.

Para subsanar las debilidades en la integración de expedientes y la promoción de acciones disciplinarias, convendría establecer en la ASF un área de control sobre la calidad en la integración de los expedientes que serán turnados a otras instancias disciplinarias del SNAC⁸⁴.

Asimismo, mediante oportunos mecanismos de vinculación y coordinación, entre la Fiscalía anticorrupción y el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA) se debería buscar que se aplique el principio de mejor proveer, con lo que se tendrían que subsanar eventuales deficiencias en los expedientes y reducir errores formales.

A su vez, correspondería a una Unidad de Sustanciación hacer un seguimiento proactivo a las acciones, desde la entrega de expedientes hasta la plena conclusión y/o solventación de las acciones promovidas.

7. Metodología y mejora técnica.

La Auditoría Superior de la Federación contempla varios tipos de auditorías: de cumplimiento, financiera y de desempeño; que se conducen con varios enfoques: cumplimiento financiero, inversiones físicas, forenses, desempeño, gasto federalizado y tecnologías de la información.

La metodología para determinar el programa de auditorías tiene que actualizarse y mejorarse, para tal fin propongo compaginar además varias modalidades de auditoría, particularmente:

- **Auditorías Focalizadas:** que van orientadas a un asunto crítico y de urgente atención.
- **Auditorías Transversales:** que se realizan a ciertas políticas públicas o procesos prioritarios como un conjunto de auditorías a un mismo sujeto/objeto de fiscalización, revisado desde diferentes enfoques, a efecto de que se genere una revisión integral y coordinada.

⁸⁴ Cfr. *Ibidem*, pp. 116-117.

Teoría, evidencia y prospectiva de la Fiscalización y Rendición de Cuentas en México

En cuanto a acciones que contribuyan a la mejora técnica propongo:

- Emplear nuevas tecnologías y más sofisticadas herramientas estadísticas para la selección de la muestra auditada, así como al sistema de archivos y gestión de documentos.
- Construir indicadores estratégicos enfocados a la medición de impacto de los actos de revisión en los entes auditados, lo que supone un seguimiento a los resultados de la fiscalización y de su impacto.

8. Especialización y actualización profesional.

Diversos estudios dan cuenta de la necesidad de fortalecer la plantilla de la ASF mediante un adecuado modelo de gestión de recursos humanos⁸⁵.

A ese respecto considero convenientes tres medidas:

- a) Especialización a través del Instituto de Capacitación y Desarrollo en Fiscalización Superior. Además de las competencias actualmente desarrolladas propongo certificar a los auditores en derechos humanos, derecho disciplinario, derecho penal, políticas y finanzas públicas, por tratarse de asuntos en los que los auditores deben tener experiencia.
- b) Retención del capital humano. Se ha apuntado también una elevada rotación de personal, especialmente el que es contratado por honorarios. En ese sentido considero necesario establecer un esquema de mérito que proporcione estabilidad laboral, a este personal para que gradualmente pueda incorporarse a la plantilla;
- c) Acciones destinadas a la preparación en ética y consolidación de una cultura integridad y de prevención del conflicto de interés.

⁸⁵ OECD, *OECD Integrity Review of Mexico*, Paris, OECD, 2017, pp. 72-75.

Alejandro Romero Gudiño

9. Vinculación y participación social.

Uno de los incentivos para el cumplimiento de la ley y de los compromisos de los gobiernos es la participación crítica y propositiva de la sociedad civil organizada. Una de las más significativas características dadas al SNAC es poner a la sociedad en una posición central, a ese respecto considero conveniente que se establezcan criterios claros en materia de propuestas para efectuar auditorías por parte de la sociedad civil. Los artículos 47 y 110 de la LFRCF dejan a decisión del Auditor el incluirlas o no en los programas anuales. Conviene, por ello construir una metodología pertinente para mejorar la participación de la sociedad y resolver lo que puede verse como una facultad de discrecionalidad.

Asimismo, considero que deberían explorarse otras figuras de participación como los testigos sociales.

10. Desarrollo sistémico institucional.

El combate a la impunidad depende del eficaz trabajo de la Auditoría porque transmite a todos el mensaje de que todo está a la vista y será conocido y que toda anomalía detectada será castigada. Ello depende de la calidad, rigor y compromiso del ente fiscalizador.

Por último quiero dedicar unas palabras a las condiciones institucionales necesarias para que todas estas innovaciones puedan concretarse.

En ese sentido hay que acometer un enfoque sistémico para el desarrollo institucional de la ASF. En la tabla siguiente se presentan, a modo de proceso de sistemas, las tres etapas que consideran necesarias para el desarrollo institucional de la ASF.

En la columna de Insumos se considera aquellas áreas adjetivas que proveen elementos para el funcionamiento de la Auditoría, en la columna de Procesos he colocado aquellas estructuras innovadoras para el cumplimiento de las funciones sustantivas de la Auditoría y, por último, en la columna de productos aparecen las nueve dimensiones que he expuesto en este documento, que deben ser resultado del buen desempeño del ente fiscalizador.

Teoría, evidencia y prospectiva de la Fiscalización y Rendición de Cuentas en México

En este momento en que atestiguamos una grave crisis de confianza en las instituciones públicas, que se debe en gran medida a la corrupción extendida en diferentes esferas de la vida pública, nos queda la gran responsabilidad de proponer todas aquellas acciones que saquen al país de esta crisis. Sólo mediante la firmeza con que se combata la impunidad se podrá decir que México llega a ser el país de leyes que imaginaron los Constituyentes de hace un siglo.

La encrucijada del país no puede resultar más significativa.

Tabla 10

ENFOQUE SISTÉMICO PARA LA ASF		
Insumos	Procesos	Productos
	Auditoría Especial de Cumplimiento Financiero y Tecnologías de la Información	1.- Vinculación internacional
Auditoria Especial de Planeación Información y Vinculación *		2.- Control parlamentario de la Fiscalización Superior
	Auditoría Especial de Infraestructura y Medio Ambiente	3.- Sistema de identificación y control de riesgos.
		4.- Gasto federalizado
	Auditoría Especial de Gasto Federalizado	5.- Integración con el Sistema Nacional Anticorrupción
Servicios de apoyo administrativo, técnico y jurídico		6.- Articular la cadena disciplinaria del Sistema Nacional Anticorrupción
	Auditoría Especial de Desempeño y Prevención	7.- Metodología y mejora técnica
		8.- Especialización y actualización profesional
	Auditoría Especial de Legalidad *	9.- Vinculación y participación social

* Actualmente se les denomina Unidades.