

Capítulo 3

La gestión de la fiscalización gubernamental en el mundo.

Análisis comparado.

La política internacional para lograr un “buen gobierno”, se ha constatado, implica la búsqueda de las mejores prácticas democráticas y de gestión pública, de garantizar los derechos humanos, particularmente, la transparencia de la información, la rendición y fiscalización de cuentas, no solo sustentadas en el cumplimiento y valores éticos que por sí son inexcusables, sino también bajo condiciones de inclusión, de productividad y optimización de los recursos, por sí escasos, como elementos clave de la gobernanza pública contemporánea.

Por ello, aquí se exploran algunas experiencias prácticas de auditoría superior gubernamental en el mundo, a partir de una selección de nueve sociedades Estado, las cuales es posible dimensionar de un primer vistazo:

INDICADORES SOCIOECONÓMICOS BÁSICOS DE LOS PAÍSES SELECCIONADOS										
Modelo	País	Población (millones)	Superficie Miles de km2	PIB (billones de dólares)	PIB per cápita	PEA %	Desempleo % de PEA	Índice Desarrollo Humano	Corrupción	
									Ranking	Índice
Sancionatorio	Francia	65.7	549.2	2,742.90	41,750. 0	56	10.4	0. 884	26	69
	Italia	59.5	301.3	2,062.50	34,540. 0	49	12.2	0. 872	69	43
	Brasil	198.7	8,514.00	2,311.10	11,630. 0	70	5.9	0. 742	69	43
Liberal	Reino Unido	63.6	243.6	2,448.80	38,500. 0	62	7.5	0. 892	14	78
	Alemania	80.4	357.1	3,624.60	45,070. 0	60	5.3	0. 911	12	79
	EUA	313.9	9,831.50	16,430.40	52,340. 0	63	7.40	0. 914	17	74
Mixto	China	1,350.70	9,600.00	7,731.30	5,720. 0	71	4.60	0. 719	100	36
	Rusia	143.5	17,098.20	1,822.70	12,700. 0	77	5.60	0. 778	136	27
	Japón	127.6	378.00	6,106.70	47,870. 0	59	4.00	0. 890	15	76
	México	120.8	1,964.40	1,165.10	9,640.00	45	4.9	0. 756	103	35

FUENTE: Consolidación propia, con base a datos publicados por el Banco Mundial World Development Indicators 2014 y Transpareci Intternacional 2014. El PIB, método Atlas, lo utiliza el BM para atenuar las fluctuaciones cambiarias en la comparación, la PEA se refiere al % de la población económicamente activa. La corrupción 2014 corresponde al lugar que ocupan los países en un comparativo de 175 países, mientras que el índice corresponde a la puntuación en una escala de 0 (percepción de altos niveles de corrupción) a 100 (percepción de bajos niveles de corrupción), donde 50 es el nivel medio.

** En México, por las características netamente enfocadas al control en el nuevo SNA, la ASF se agrupa en el modelo Liberal.

Como se aprecia, además de ser potencias políticas, económicas y administrativas ampliamente reconocidas, la selección buscó contrastar los “tres modelos alternativos de auditoría gubernamental” típicos en el mundo que, se han definido aquí como *modelos sancionatorio, argumentativo y mixto*. Es así, que se optó por Francia, Italia y Brasil que son parte del *modelo sancionatorio*; el Reino Unido, Alemania y Estados Unidos de América (EU) en el *modelo argumentativo*; y China, Rusia y Japón en el *modelo mixto*.

Estos nueve países, se considera, son significativos no solo por su desarrollo que es incuestionable (algunas economías emergentes o *BRICs*¹¹⁵), sino por el rol que juegan, sin duda, en muchos casos marcando el paso de las tendencias estatales actuales. Estas nueve naciones juntas representan el 34.1% de la población mundial, 34.9% de la superficie territorial y 63.1% del PIB mundial. Todas esas naciones son potencias en la arena internacional, no obstante, al compararse entre ellos destaca China por su población y su PIB nacional, el de mayor crecimiento pero el más bajo per cápita de la muestra; Rusia por su extensión y la PEA más alta, pero con el más bajo PIB nacional y el índice de corrupción más alto, incluso que China; EUA como la economía más importante del planeta; Japón por su reducida tasa de desempleo en contraste con las más altas de Italia y Francia; y algunas del grupo de las “Brics” por el menor índice de desarrollo humano.

Es importante señalar que, aquí, no se pretende cuestionar ni mucho menos criticar las formas políticas, económicas y administrativas que adoptan cada una de esas soberanías por sí respetadas y respetables, sino simplemente evidenciarlas y contrastarlas, a partir de la información pública disponible en sus propios documentos y páginas electrónicas, centrando la atención en la constitución, gestión y organización que adoptan las Instituciones Superiores de Auditoría (SAI) responsables del control externo del gobierno, cómo es que rinden cuentas, cómo se han fundamentado y orientado sus prácticas fiscalizadoras, cómo se relacionan con sus similares los Órganos Internos de Control de esas naciones y cómo se han estructurado para

¹¹⁵ Conocidas como las BRICS para referirse conjuntamente a Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica, aunque en esta investigación se excluye a India y Sudáfrica.

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

descubrir su evolución y práctica de la auditoría, especialmente las de desempeño, para coadyuvar a organizar y mantener un *buen gobierno* en esas nueve sociedades Estado que son potencias contemporáneas.

1. La gestión de la fiscalización gubernamental en Francia¹¹⁶

a) Constitución

El antecedente histórico de la *Court des Comptes*, la Corte de Cuentas de Francia (en lo sucesivo Corte de Cuentas), se ha visto ya en el capítulo II de esta investigación. Baste referir que desde 1807 Napoleón decidió una estructura centralizada y única de la Corte de Cuentas, que fue reforzada en 1958 cuando Charles de Gaulle impulsó una nueva Constitución con la llamada “V República”. Desde entonces, los consejeros de la Corte de Cuentas, previo anuncio público de las comisiones parlamentarias competentes de cada Cámara, son nombrados con carácter vitalicio e inamovible en Consejo de Ministros por el presidente de la República (Art. 13)¹¹⁷, de manera que se constituye como una institución que:

“Art. 47-2. Asistirá al Parlamento en el control de la acción del Gobierno. Asistirá al Parlamento y al Gobierno en el control de la ejecución de las leyes de Presupuestos y de la aplicación de las leyes de financiación de la seguridad social, así como en la evaluación de las políticas públicas. Por sus informes públicos, contribuirá a la información de los ciudadanos. Las cuentas de las administraciones públicas serán regulares y sinceras. Darán una imagen fiel del resultado de su gestión, su patrimonio y su situación financiera.”

Como se observa, fue constituida como una institución de control centralizado y de “asistencia” al Parlamento en la acción del gobierno no solo para ejercer la auditoría financiera,

¹¹⁶ La actual Constitución de Francia (V república 1958), la define como una República semipresidencial. Se extiende en un territorio de 657.4 miles de km² con 66.3 millones de habitantes. Se divide administrativamente en 27 regiones, 22 metropolitanas y 5 de ultramar (Guadalupe, Guayana Francesa, Martinica, Mayotte y Reunión), que integran 101 departamentos, los que a su vez se dividen en distritos, cantones y municipios (o comunas). El presidente, el Jefe de Estado, designa al Primer ministro y al Consejo de Ministros a propuesta de éste. El Legislativo, se integra por la Asamblea Nacional y la Cámara de Senadores.

¹¹⁷ La constitución advierte que: “el poder de nombramiento del presidente de la República se ejercerá previo anuncio público de la Comisión Permanente competente de cada Cámara”.

patrimonial y presupuestaria de las administraciones públicas, sino destaca que desde 1958 la Corte de Cuentas tiene obligaciones expresas para evaluar las políticas públicas y la gestión del gobierno en todo su conjunto a nivel nacional. Esto evidencia una visión de avanzada pues, contra lo que se cree respecto a los modelos de Tribunales de Cuentas, “incluyó la evaluación” que es fundamental en las auditorías de desempeño, sobre todo, cuando su práctica fue instrumentada hasta los setentas en la GAO de EUA y hasta 2012 en México.

La *Ley de 1982*¹¹⁸ reforzó la estructura de la Corte de Cuentas al crear las *Chambres des Comptes dans les Régions*, las “Cámaras de Cuentas Regionales”, con lo cual fortaleció el control centralizado de la administración pública. Las Cámaras de Cuentas Regionales se constituyen como tribunales que operan de forma independiente, pero sin perder de vista que dependen y reportan a la Corte de Cuentas central quien les da servicios y los controla, de manera que la auditoría gubernamental se basa en una misma línea tanto normativa como práctica, incluso en ultramar.

Esta descentralización de la operación y el control por información es muy efectiva, ya que las Cámaras de Cuentas Regionales cuentan con una triple competencia, esto es, sobre el juicio de los administradores públicos, la evaluación de la gestión gubernamental y el control financiero, destacando particularmente que desde los gobiernos locales se prevé la evaluación de los programas y los términos de su aplicación hasta el nivel subnacional (municipal), lo que resulta ser un moderador administrativo muy efectivo.

El “Estatuto constitucional de actos de finanzas” clarificó su enfoque en 2001 al agregar al control de las cuentas el mandato expreso para practicar auditorías del desempeño a la gestión pública del Estado. Con ello, además de pronunciarse sobre las cuentas, verificar que los fondos públicos sean utilizados adecuadamente e impartir justicia administrativa, fue obligada a asegurar que los fondos públicos se utilicen en términos de economía, eficiencia y efectividad mediante el control de la gestión gubernamental.

¹¹⁸ Véase ley con todas sus reformas hasta la del 8 de enero de 2015 en *Loi du 28 octobre 2008 relative à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes*, <http://www.legifrance.gouv.fr/20150801>

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

El enfoque a la evaluación de las políticas públicas fue fortalecido aún más con la *Ley de 2008*, cuando se dispuso que fueran practicadas no solo *ex post*, una vez implementadas, sino también *ex ante*, en forma preventiva, para asistir al Parlamento sobre las acciones futuras que pretendía realizar el gobierno.

b) Gestión

La Corte de Cuentas, congruente con la normativa INTOSAI, cuenta con “Normas Profesionales”¹¹⁹. Su normativa interna, “establece sus principios fundacionales: la independencia, la colegialidad y la contradicción”¹²⁰. Tiene una triple finalidad: armonizar los enfoques, aclarar los requisitos y proteger a los diversos actores, ya sea un particular, un auditor o un servidor público. El “Código de los tribunales financieros”, dispone jurídica, técnica y prácticamente las facultades de la Corte de Cuentas para “controlar, evaluar, certificar, asistir o asesorar, juzgar, e informar”¹²¹ al gobierno en todo su conjunto. *La función de control o auditora*, la ejerce junto al “Tribunal disciplinario presupuestario y financiero” (conforme al artículo 111-3 del código de jurisdicciones financieras) quien funge como contralor de “la regularidad de las operaciones de los ingresos y egresos, las cuentas públicas y garantiza el uso adecuado de créditos, fondos y valores gestionados por los servicios del Estado.” Las auditorías que practica la Corte de Cuentas destacan algunas variantes:

AUDITORÍAS QUE PRACTICA LA CORTE DE CUENTAS DE FRANCIA

- “*De regularidad*: que el dinero público se utiliza según la normativa en vigor;
- *De eficiencia y economía* (de gestión o desempeño): que los resultados observados son proporcionales a los medios implementados; y
- *De eficacia*: que los resultados registrados se ajusten a los objetivos perseguidos”

FUENTE: Conforme al artículo 111-3 del código de jurisdicciones financieras

Como se aprecia, destaca que la auditoría de gestión se concibe como “*auditoría de eficiencia y economía*” lo que significa distinguirla de las de regularidad o la eficacia, esto es, que no son de conformidad o de cumplimiento, ni buscan que los

¹¹⁹ Disponibles en <http://www.ccomptes.fr/Nos-activites/Normes-et-deontologie> 05-08-2015

¹²⁰ El principio de contradicción, según el cual el Tribunal encargado de instruir el caso y dictar sentencia no ocupa ninguna postura en el litigio, limitándose a juzgar de manera imparcial.

¹²¹ Más detalles en <http://www.ccomptes.fr/Nos-activites/Cour-des-comptes/Nos-missions#c> (04-08-2015)

resultados registrados se ajusten a los objetivos perseguidos, sino a los medios implementados, lo que contrasta con el diseño constitucional y operacional que ha prevalecido en México. Su gestión funcional, según la ley, se resume como sigue:

GESTIÓN FUNCIONAL BÁSICAS DE LA CORTE DE CUENTAS DE FRANCIA
<p>La función de evaluación, desde un sesgo neutro, busca destacar los aspectos positivos y criticar los aspectos negativos de una política pública, puede ayudar a reforzarla o desafiarla antes o después de que esta haya sido implementada. La evaluación, implica un trabajo exhaustivo, ya que, desde la ley del 03 de febrero de 2011, tanto el presidente de la Asamblea Nacional, como el presidente del Senado pueden solicitar al Tribunal evaluaciones contando con un año después de la solicitud para informar el resultado.</p>
<p>La función de certificación, refiere certificar las cuentas del Estado, del sistema general de seguridad social y las cuentas de ambas cámaras del Parlamento para garantizar la calidad de las mismas y, por extensión, sobre la situación financiera, el estado del patrimonio y los riesgos a que están expuestos los fondos. Destaca que la certificación de las cuentas privilegia el control de los fondos que al final son del pueblo, de Seguridad Social, de Asignaciones Familiares; de la Caja Nacional del Seguro de Salud para Empleados; y del Seguro de Vejez Nacional de Empleados.</p>
<p>La función de asistencia o asesoría de la Corte de Cuentas, consiste en llevar a cabo “cualquier investigación” solicitada particularmente por el “Comité de finanzas de la Asamblea Nacional”, el Comité de Asuntos Sociales del Senado y las comisiones responsables de la financiación de seguridad social, respectivamente. Estos servicios son base para el trabajo parlamentario en sus debates y audiencias con los dirigentes políticos y administrativos, así como para propiciar enmiendas legislativas o propuestas de reforma de leyes.</p>
<p>La función de juez o jurisdiccional del Corte de Cuentas se limita concretamente a “juzgar las cuentas de los administradores públicos”. Esta actividad precisamente en la que algunos han encuadrado a estos modelos de auditoría gubernamental, puede conducir a establecer la responsabilidad personal y pecuniaria de los servidores públicos (responsabilidades administrativas) y es parte de sus misiones más antiguas.</p>
<p>La función de informar, finalmente, para cumplir con su misión constitucional de información a los ciudadanos (artículo 47-2 de la Constitución), la corte hace pública la mayor parte de su actividad congruente con el artículo 15 de la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano: “la sociedad tiene el derecho de pedir cuentas a cualquier funcionario público de su administración”.</p>

FUENTE: <https://www.ccomptes.fr/fr/cour-des-comptes/role-et-activites#>

Entre esas funciones, a diferencia de México cuyo enfoque es *ex post*, destaca “la evaluación de políticas públicas”, pues puede reforzarlas o desafiarlas, antes o después de que hayan sido implementadas, lo que implica un influjo positivo y constructivo de carácter preventivo. Las desarrolla por medio de las Cámaras de Cuentas Regionales como un todo unidireccional consultivo (de asistencia y asesoría *ex ante* y *ex post*) que permea incluso en ultramar de forma transversal y horizontalmente sobre una actividad o conducta administrativa, un programa, una política pública, o a una o más entidades en el campo mismo donde se desarrollan.

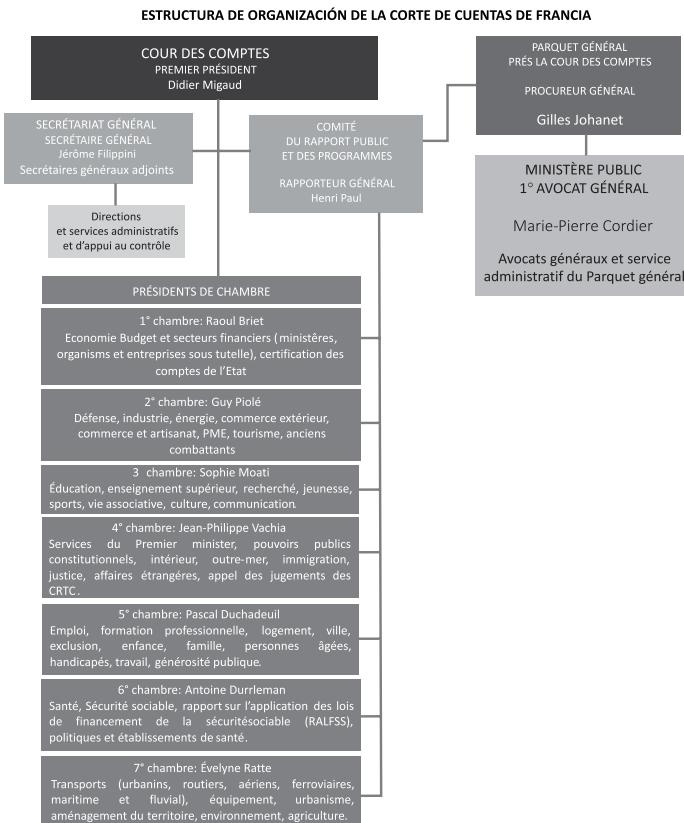
El control de la gestión o de desempeño, implica juzgar la responsabilidad de los tomadores de decisión y gestores públicos, cuando observa violaciones o errores de gestión (artículo 143-10-1). Dependiendo de la gravedad de las faltas, en algunos casos pronuncia sanciones; en otros, los turna al “Tribunal de disciplina presupuestaria y financiera” o al Fiscal General de Justicia o al

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

Juez judicial en el ámbito civil o penal según corresponda. En ese sentido, está previsto que, dentro de cada entidad, federal, regional o local, se ejerza el control interno, cuyo funcionamiento es supervisado por la Corte de Cuentas.

Organización¹²²

La “Corte de Cuentas de Francia” y sus siete “Cámaras de Cuentas Regionales y Territoriales”, integran una estructura de organización dirigida por un presidente, primero entre sus pares los magistrados, quien preside el “Consejo Superior de la Corte” integrado por la “Junta de los titulares de las Cámaras de Cuentas Regionales”, como se describe a continuación:



<http://www.ccomptes.fr/Nos-activites/Cour-des-comptes/Notre-organisation> 20-11-2015

¹²² Con base en <http://www.ccomptes.fr/Nos-activites/Cour-des-comptes/Notre-organisation> 20-11-2015

Como se observa, el primer presidente comparte con su Fiscal General (*Parquet Général*) o Procuraduría General (*Procureur Général*), el primer nivel, la organización, la división del trabajo y la coordinación de las siete Cámaras Regionales las cuales, a su vez, se encargan de las Cámaras Territoriales. La oficina del Procurador General, quien tiene bajo su servicio al Ministerio Público o Abogado General (*Ministère Public* o *Avocat Général*), tiene una línea funcional compartida con el primer presidente respecto al Secretario General (*Secrétariat Général*) y el Comité de Información y Programación Pública (*Comité du Rapport Public et des Programmes*), en cuyo frente está el Ponente General (*Rapporteur Général*). La Procuraduría General, que es el guardián de la Ley y Ministerio público, funge como intermediario entre la corte y las autoridades judiciales con movilidad plena para conocer y demandar en todas las áreas, así como para abrir un procedimiento, revisar, apelar o incluso anular sentencias de las cámaras regionales y de la corte y pedir una segunda auditoría sobre un ente público.

Por su parte, el Secretario General se apoya en dos Secretarías Generales Adjuntas (*Secrétaire généraux adjoints*), las cuales operan por medio de dos “Direcciones de servicios administrativos para dar servicio a las siete Presidencias de Cámaras Regionales, a las cuales ayuda en su gestión y control administrativo. La organización de las Cámaras Regionales, a su vez, opera con funciones especializadas de acuerdo con los principales sectores de gobierno:

ORGANIZACIÓN FUNCIONAL DE LAS CÁMARAS DE CUENTAS REGIONALES DE LA CORTE DE CUENTAS DE FRANCIA

1. Economía, presupuesto y finanzas, y certificación de cuentas;
2. Defensa, industria, energía, comercio exterior, comercio artesanal, turismo y excombatientes;
3. Educación, investigación, deporte, cultura y comunicación.
4. Servicios del primer ministro, gobierno interior, potestades constitucionales, ultramar, apelación de juicios, inmigración, justicia, asuntos extranjeros;
5. Empleo, formación profesional, inclusión, infancia, familia, vivienda, ciudad, ancianos, discapacitados, trabajo, y asistencia pública;
6. Sanidad y seguridad social, aplicación de las leyes de financiación, establecimientos de salud; y
7. Transporte, equipamiento, urbanismo, agricultura, desarrollo territorial y medio ambiente.

FUENTE: <https://www.ccomptes.fr/Nos-activites/Cour-des-comptes/Notre-organisation> Consultado: 21-11-2015

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

Estas instituciones tienen una “triple competencia” pues tienen atribuciones de juicio sobre las cuentas públicas; de gestión sobre el examen y control presupuestario; y de evaluación de políticas públicas, por medio de 18 oficinas¹²³. Según el Informe Público Anual 2015 de la Corte de Cuentas (*le Rapport Public Annuel*), en 2014 ejerció un presupuesto que ascendió a € 206 millones de euros (\$ 3,683.3 millones de pesos, si 1.0 euro=17.8 pesos mx al 05-08-2015), para una plantilla de personal de 1,775 plazas, de las cuales 725 corresponden a las oficinas centrales de la Corte y 1,050 distribuidas entre las Cámaras Regionales y Territoriales de Cuentas. De las 1775 plazas, 1,126, el 63.4%, corresponden al personal sustantivo enfocado directamente a las funciones de auditoría. Estos 1,126 puestos sustantivos, se integran por los Magistrados (552), los Relatores (81), los Expertos de Certificación (56) y sus respectivos Asistentes (437), quienes forman la fuerza efectiva de control y jurisdiccional de la Corte. En ese reporte¹²⁴ se encuentra un informe de auditoría de gestión, el cual se resume a manera de ilustración:

SÍNTESIS DE UN CASO PRÁCTICO DE UNA AUDITORÍA DE DESEMPEÑO REALIZADA POR LA CORTE DE CUENTAS DE FRANCIA	
<p>Una auditoría de gestión (desempeño) se realizó en 2014 sobre la Comunidad Mediterránea de Béziers.</p> <ul style="list-style-type: none">• Una fuerte inversión de recursos públicos fue realizada con el objetivo de mejorar el atractivo de un territorio en grandes dificultades socioeconómicas. La obra se ha financiado en gran parte con deuda pública (por más de € 108 millones de euros comprometidos que representan un año del producto de la Ciudad y € 41 millones de euros de deuda bancaria garantizada por las autoridades locales). <p>El balance contable arrojó compromisos bancarios de la Ciudad que representaban, en un contexto marcado por las dificultades operacionales y de comercialización de las parcelas desarrolladas, un riesgo financiero evaluado por más de € 24 millones de euros a finales de 2012, sólo por los pagos adelantados en efectivo. Dado el alto nivel de los impuestos (el coeficiente de la movilización de impuestos era de 1.45) y el débil potencial financiero (aún por debajo de la media de las comunidades en ese estrato), los márgenes de maniobra de los ingresos de la ciudad de Béziers son ahora restringidos.</p> <p>Las observaciones en materia de gestión de personal, identificaron que ello ha representado a la Ciudad gastos de personal que ascienden a € 96 millones de euros, que representan el 60% del gasto total de 2013 por un tiempo de trabajo anual inferior a la referencia. Los compromisos de seguridad por pensiones y seguros de personal hacen ilusorio, en el corto plazo, la obtención de economías de operación significativas que puedan compensar las debilidades de los márgenes de maniobra en materia de ingresos. La aplicación de las garantías previstas por las comunidades del municipio de Béziers, entrañarán inevitablemente problemas de solvencia difíciles de resolver a corto plazo.</p>	

¹²³ Distribuidas en Alsace; Aquitaine, Poitou-Charentes; Auvergne, Rhône-Alpes; Basse-Normandie, Haute-Normandie; Bourgogne, Franche-Comté; Bretagne; Centre, Limousin; Champagne-Ardenne, Lorraine; Corse; Guadeloupe-Guyane-Martinique; Île-de-France; La Réunion; Languedoc-Roussillon; Mayotte; Midi-Pyrénées; Nord - Pas-de-Calais, Picardie; Pays de la Loire; Provence-Alpes-Côte-d'Azur.

¹²⁴ Informe de Gestión del Tribunal de Cuentas 2014, *Deux exemples d'entités contrôlées par les chambres régionales ou territoriales des comptes*: p.50 en <https://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/Rapport-public-annuel-2015>

2. La gestión de la fiscalización gubernamental en Italia¹²⁵

a) Constitución

La *Corte dei Conti* de la República Italiana, “Corte de Cuentas” en lo sucesivo, tiene su antecedente en 1351 en la “Cámara de Cuentas” creada por Amedeo VI de Saboya que operó hasta la “Ley de 1859, no. 3706”, cuando la antigua Corte adoptó el modelo Belga sustentado en un tribunal independiente de miembros inamovibles, ejerciendo el control externo a priori (*ex ante*) y la jurisdicción contenciosa sobre las cuentas gubernamentales “conforme a los deseos del Parlamento y del país”.

A partir de la unificación del Reino de Italia y de la “Ley de 14 de agosto de 1862, No. 800”, las “Cámaras de Cuentas” de Cerdeña, de la Toscana, y del Reino de las Dos Sicilias constituyeron la primer Corte de Cuentas de la República Italiana. Desde entonces y a partir de la Constitución de 1948, la independencia de la “Corte de Cuentas ha estado garantizada tanto en el ejercicio de las funciones de control (artículo 100-3), como en el ejercicio de sus facultades jurisdiccionales (artículo 108, segundo inciso), incluyendo el procedimiento formal del nombramiento de su cúpula institucional; “las modalidades del reclutamiento y designación de los magistrados; su inamovilidad; la constitución de un órgano electivo de autogobierno por el personal de la magistratura; y su autonomía financiera y organizativa”¹²⁶.

Desde ahí es posible entrever un complejo procedimiento de designación de sus miembros y autoridades. Los magistrados de la Corte de Cuentas son elegidos mediante concurso público con carácter vitalicio e inamovible, mientras que su presidente

¹²⁵ La República Italiana, cuenta con una población de 59.5 millones de habitantes y 301.3 miles de Km2. Su constitución, organiza el territorio desde 1948 en tres niveles de gobierno que se divide en cinco grandes áreas geopolíticas y en veinte regiones administrativas. Se basa en un sistema parlamentario, donde el poder legislativo está a cargo del Parlamento y del Consejo de Ministros, liderado por el jefe de gobierno (presidente del Consiglio dei Ministri), informalmente llamado primer ministro, uno de los cinco cargos más importantes del país junto a los de presidente de la República, presidente del Senado de la República, presidente de la Cámara de diputados y presidente de la Corte Constitucional.

¹²⁶ Repubblica italiana, la Corte dei conti in Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato I, II e Collegio per il controllo sulle entrate nell'Padunanza del 21 maggio 2015; y Leyes de 1934 (12 luglio 1934, n. 1214), 1994 (Ley 1994, No. 20) y 2000 (Ley 2000, No. 202.1) Approvazione delle leggi sulla Corte dei conti

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

es nombrado mediante decreto del Ejecutivo Federal entre los magistrados de la propia Corte, a propuesta del presidente del Consejo de Ministros, previa deliberación y después de haber oído el parecer del “Consejo de la Presidencia de la Corte de Cuentas”¹²⁷.

El máximo nivel de dirección recae en un *Consejo Directivo* o Consejo de la Presidencia que se integra por un presidente, el Procurador General y un presidente Adjunto, el presidente de la sección superior; cuatro miembros, dos elegidos por la cámara de diputados y el Senado, entre catedráticos de derecho o abogados con 20 años de práctica profesional; y cuatro miembros elegidos por y entre los jueces de la Corte de Cuentas¹²⁸.

A partir de la Ley constitucional No. 3 de 2001, se adoptó “un modelo de Estado descentralizado y autónomo”, donde las entidades territoriales y locales, como las Regiones, las Provincias y los Municipios, gozan de autonomía presupuestaria y con amplios poderes normativos. De ahí que la auditoría gubernamental es ejercida con competencia a nivel nacional, bajo un régimen unitario similar al que sigue la Corte de Cuentas de Francia, en donde se combinan las funciones de control externo y las funciones jurisdiccionales totalmente centralizadas, lo que las distingue y ubica en el modelo sancionatorio. Su titular ha manifestado que este sistema “garantiza una mayor autoridad y confiabilidad del control superior, permite realizar más ágilmente el análisis de la gestión pública (...), con el propósito de lograr una mayor eficiencia y evitar cualquier conflicto o incertidumbre en los ámbitos de competencia recíproca que pudieran surgir bajo la presencia de una pluralidad de órganos de control”¹²⁹.

¹²⁷ Los magistrados de la Corte de Cuentas son elegidos mediante concurso público, que incluye presentación de títulos (currículum) y exámenes. Para concursar, se admite la participación de magistrados ordinarios, administrativos, abogados del Estado y personal competente del sector privado, así como funcionarios públicos en posesión de cierta antigüedad de servicio.

¹²⁸ Conforme al Art. de la Ley núm. 11710 del 13 de abril de 1988, modificado por el Decreto Legislativo N.º 62 7.2.2006 y más recientemente por el Art. 11 de la Ley N° 15 del 04 de marzo de 2009.

¹²⁹ Conferencia *El modelo de fiscalización de Italia*. Intervención del Sr. Francesco Staderini, presidente del Tribunal de Cuentas de Italia. En *Memoria del Foro Internacional sobre la Fiscalización Superior en México y el Mundo 2005*, organizado por la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados en México. www.congreso.gob.mx 27 de julio de 2015.

Desde 1994 (Ley No. 20), “compete a la Corte de Cuentas frente a todas las entidades autónomas, un control de carácter más directamente financiero-contable y un control más generalmente relacionado con los trámites administrativos”.

b) *Gestión*¹³⁰

La gestión de la Corte de cuentas tiene una naturaleza funcional dual pues funge como un organismo encargado de garantizar la legalidad, “la buena marcha de la gestión gubernamental” y de salvaguardar el equilibrio de las finanzas públicas (artículo 100, segundo párrafo), al mismo tiempo que forma parte de los organismos jurisdiccionales (artículo 103, párrafo segundo). La Ley No. 20 de 1994, delimita sus alcances bajo tres tipos de control: *el control preventivo* (a priori o ex ante) que se limitó a cuestiones y políticas públicas de relevancia nacional; *el control financiero* que da fe de la conformidad de los resultados de las cuentas examinadas”; *el control jurisdiccional* que comprende la procuración e impartición de justicia administrativa; y *el control de gestión* (desempeño) cuyo enfoque es la economía y la eficiencia de “los trámites administrativos”; los cuales se describen a continuación:

TIPOLOGÍA DEL CONTROL EN LA CORTE DE CUENTAS DE ITALIA

1. **El control preventivo o a priori**, el más antiguo y de avanzada lo ejerce desde mediados del siglo XIX en todas las esferas y acciones de la administración, aún de aquellas de escaso interés y se concentra en las operaciones de relevancia o políticas públicas, cuyos alcances normativos y programáticos, contratos cuantiosos o actos públicos generalizados lo ameritan. El control preventivo, se trata de un control referido a la legitimidad de políticas públicas o determinadas propuestas del gobierno, que debe realizarse en un plazo máximo de 60 días, cuyo resultado requiere ser informado al Parlamento para su deliberación y, en su caso, sea aprobado una vez valoradas sus implicaciones. Un reto o desafío bastante difícil. Sin duda un distingo significativo respecto a otros países
2. **El control financiero-contable**, se trata de la equiparación (niveleación) de las “Cuentas Generales Rendidas por el Estado”, que la Corte proporciona al Parlamento antes de la aprobación del presupuesto. Sirven para regular el contenido del mismo, dar confiabilidad a las cuentas y generar posibles reformas de contabilidad hacendaria. Pese que la integración del presupuesto es competencia del Gobierno; con este reporte la Corte de Cuentas se involucra en la aprobación presupuestaria antes que se realice por el Parlamento.
3. **El control jurisdiccional** incluye el juicio sobre la responsabilidad de los agentes públicos” (quienes ejercen recursos públicos), o “responsabilidad de cuentas”, sobre quienes han tenido la disponibilidad material de bienes o valores públicos y que no han cumplido con la obligación de la restitución que les incumbe. La responsabilidad contable se caracteriza por la presunción de culpa del agente, a quienes les incumbe demostrar lo contrario, de resultar condenado deberá resarcir la suma equivalente al valor del faltante no justificado.
4. **El control de gestión** (la auditoría de desempeño), llamado también control sucesivo, a diferencia del “control preventivo de la legitimidad”, “no tiene por objetivo solamente los actos individuales o acciones aisladas de la administración, sino gestiones enteras del Gobierno”, y por lo tanto es un parámetro del control no sólo limitado al cumplimiento de las normas jurídicas u objetivos de los programas, sino diseñado para abarcar criterios generales de buena administración sustentados en un sistema de indicadores de desempeño, estructurados con el método comparativo, con atención particular a su economía y eficiencia. Las áreas de gestión que son sometidas a los análisis, radican en la importancia financiera, la existencia de sustanciales riesgos de irregularidad y las solicitudes por parte del Parlamento y también de las propias administraciones públicas.

FUENTE: La Ley No. 20 de 1994

¹³⁰ Para detalles en http://www.corteconti.it/cittadini_pa/amministrazione_trasparente/performance/

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

Destaca su función consultiva a través de audiencias realizadas ante las Comisiones de Presupuesto del Parlamento. En ellas manifiesta juicios técnicos sobre la coherencia de las políticas públicas *ex ante* y *ex post*, y opina sobre los medios para hacerles frente y también sobre su congruencia. Incluye el control preventivo y especialmente el control de gestión que hace extensivo a toda la administración pública al practicar auditorías de desempeño.

Las funciones jurisdiccionales implican un sistema procesal administrativo que busca, mediante el enjuiciamiento de la responsabilidad de todos los “dependientes públicos” y sujetos que estén ligados con el gobierno, “prevenir comportamientos ilícitos y castigarlos cuando y donde se hayan verificado, condenando a los responsables a resarcir en forma personal el daño provocado”. Sin embargo, la Ley No. 3 de 2001, atenuó la gravedad de responsabilidad, de manera que “sólo existen los responsables en caso de dolo o de culpa grave, excluyendo el juicio sobre la discrecionalidad de los gastos de los administradores”.

En cuanto al control interno, éste se ejerce dentro de cada entidad ya sea federal, regional, provincial o municipal, de manera que la Corte de Cuentas tiene que verificar el funcionamiento de tales controles internos, es decir, si los mismos han sido aplicados y si ello ha ocurrido de forma regular y eficiente.

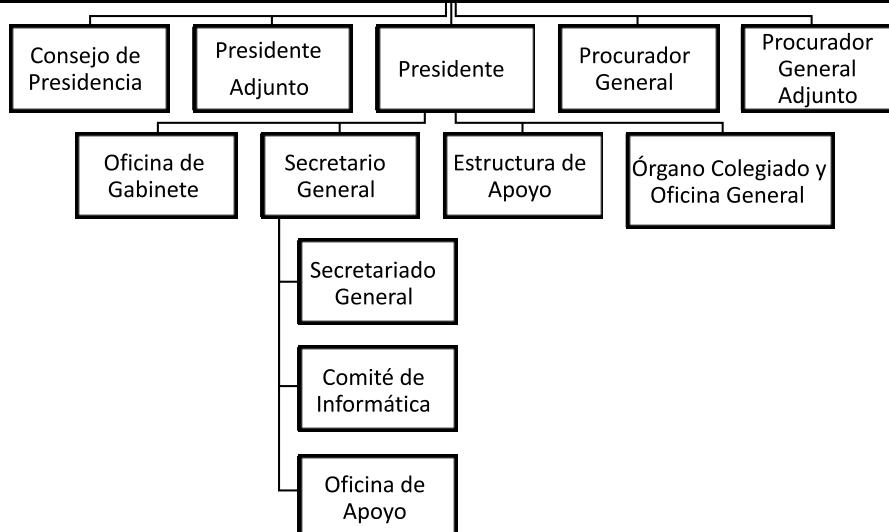
c) Organización

La Corte, funge como un organismo de auditoría técnica, organizacional y financieramente independiente, tanto de las autoridades políticas y legislativas, más no así de las que imparten justicia. Sin embargo, la constitución la distingue como un “órgano auxiliar que coopera con los órganos responsables de las funciones legislativas, de tendencia política y control de la administración activa”, lo que significa que no debe censurar las opciones con las cuales se identifican.

La estructura de organización de la Corte de Cuentas, según su definición, se integra en una “estructura nuclear”¹³¹, como se aprecia a continuación:

¹³¹ Véase Corte dei Conti, Italy Eurosai training event “*Experience with the implementation and development of performance audits in reaction to challenges and opportunities in a changing environment*” (Prague, 27-29 April 2009). <http://www.corteconti.it/>

Estructura de Organización de la Corte de Cuentas Italiana



FUENTE: http://www.corteconti.it/chi_siamo/organizzazione 22-11-2015

Esta estructura, en esencia, es la estructura superior donde se concentra el soporte y apoyo a toda la organización, tanto a nivel central como de las oficinas regionales. El presidente de la Corte de Cuentas cuenta con el Secretario General y el Jefe de Gabinete, así como otras oficinas de apoyo. El Secretario General es el jefe administrativo. La Oficina del Gabinete, por su parte, es de apoyo exclusivo del presidente en sus relaciones internas y externas ante el gobierno¹³². El Órgano Colegiado y Oficina General, se encarga del registro de sentencias, decisiones y resoluciones emitidas". Esta definición, a su vez, se extiende en una "Estructura de Organización Funcional" que muestra claramente el control, la procuración y la jurisdicción que reflejan ya la composición funcional característica del modelo sancionatorio. La Corte de Cuentas, se organiza bajo un

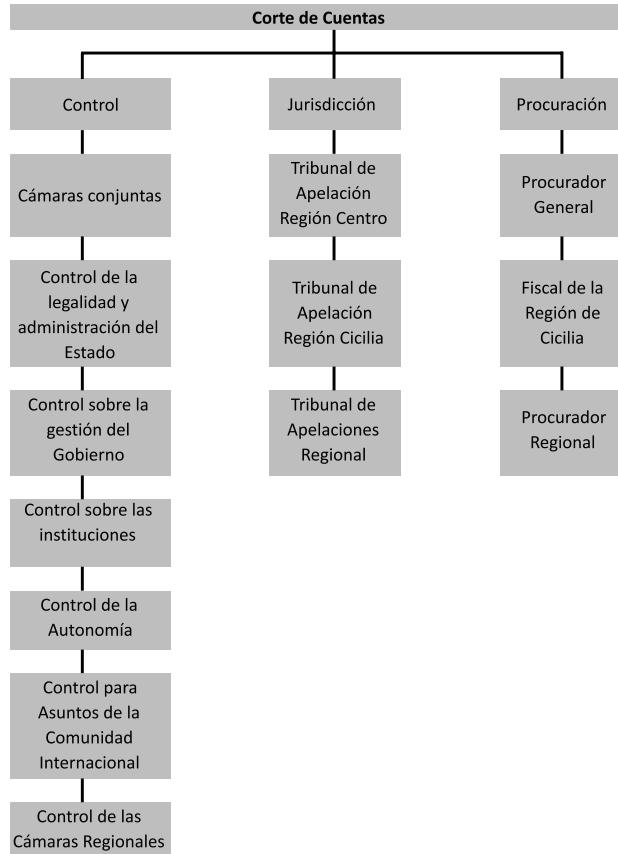
¹³² Destaca que desde el mismo Reglamento se le asigna para ello una cuota del personal administrativo de no más de treinta unidades, las cuales, en caso necesario, pueden aumentar hasta un treinta por ciento de las unidades previstas. Véase detalles en http://www.corteconti.it/export/sites/portaleCORTE_DE CUENTAS/_documenti/amministrazione_trasparente/organizzazione/note_biografiche_presidente/FUNZIONI_DEL_01_2010_art._3-4-5_presidente.pdf 21-11-2015,

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

esquema de secciones o Cámaras que equivalen a direcciones al primer nivel de la estructura.

Estas funciones se organizan de forma similar, en tres secciones, como se muestra a continuación:

ESTRUCTURA DE ORGANIZACIÓN FUNCIONAL DE LA CORTE DE CUENTAS DE ITALIA



FUENTE: Elaboración propia con base en: www.corteconti.it/chi_siamo/organizzazione 22-11-2015

En la Sección del Control es evidente el mayor peso estructural, pues cuenta con siete cámaras. La primera denominada “Cámaras conjuntas”, está encargada de las funciones de control, deliberativas y consultivas. Entre otras, tiene a su cargo la programación y normativa de las actividades de control y los principios de dirección; el informe sobre la Cuenta General

del Estado; los informes al Parlamento; las certificaciones de contratos colectivos de trabajo nacional; y el informe sobre el costo del empleo público. Ello, permite entrever la importancia que para el gobierno tiene proveer un seguimiento permanente de la estructura del gobierno en todos sus niveles, es decir, tanto a nivel nacional como subnacional.

La sección del “*Control de la legalidad de los actos del Gobierno y de la Administración del Estado*” tiene a su cargo seis oficinas de control, cada una de las cuales está dirigida por un Director General, como se describe a continuación:

ESTRUCTURA FUNCIONAL DE LA SECCIÓN DEL “CONTROL DEL GOBIERNO Y DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO” EN LA CORTE DE CUENTAS ITALIANA

1. **La sección de “Control central sobre la gestión del gobierno”** tiene a su cargo básicamente la evaluación del desempeño de la gestión y políticas públicas, lo que ellos llaman “el control sucesivo”. Desde su nomenclatura, es posible apreciar la integralidad del enfoque del control sucesivo, o del desempeño, todas las administraciones públicas del gobierno y que ésta no adopta pronunciamientos parecidos a sentencias sino resoluciones que contienen observaciones, aspectos relevantes y recomendaciones para el futuro, las cuales no causan un efecto sancionatorio directo, sino que tienden a provocar mecanismos espontáneos de corrección de parte de los entes públicos controlados.
2. **La sección de “Control sobre las instituciones”**, ejerce el control sobre la gestión financiera de las entidades en las que el Estado es propietario o parte, o bien en las que contribuye con recursos públicos en forma ordinaria.
3. **La sección del “Control de la autonomía”**, tiene a su cargo el “Informe al Parlamento”, sobre las tendencias generales de las finanzas regionales y locales y sobre el equilibrio del presupuesto de los municipios, provincias, ciudades y regiones metropolitanas, en relación con la Unión Europea.
4. **La sección de “Control para Asuntos de la Comunidad Internacional”**, se encarga de los Informes al Parlamento: a) sobre la gestión de los fondos estructurales de la UE; b) sobre la utilización de otros fondos y programas; c) sobre el estado de los recursos de la comunidad y la verificación de temas de interés nacional y; d) sobre los niveles y causas de fraude en contra de la comunidad y de las medidas preventivas y represivas relacionadas.
5. **La sección de “Control de las secciones regionales”**, se encarga de coordinar y supervisar el control ejercido por las cámaras ubicadas en las regiones. Ejerce el control sobre la gestión de los gobiernos regionales y sus municipios, provincias, ciudades y regiones metropolitanas, en relación con la Unión Europea. Si los auditores regionales determinan, la presencia de desequilibrios presupuestarios o irregularidades contables graves, adoptan pronunciación específica y aseguran la adopción de las medidas correctivas necesarias y el cumplimiento de las restricciones y limitaciones impuestas en caso de incumplimiento por la autoridad local.

FUENTE: Elaboración propia con base en: www.corteconti.it/chi_siamo/organizzazione 22-11-2015

Estas estructuras centrales, se auxilian a su vez de los 21 órganos autónomos (núcleos) llamados *Cámaras de auditoría*, ubicadas directamente en las regiones, de manera que con ello ejerce el control sobre 350 organismos y empresas públicas del Estado. De acuerdo con el “Plan de actuación del Tribunal de Cuentas” y el “Plan de tres años de acciones positivas 2014–2016”, la Corte de Cuentas ejerce un presupuesto promedio anual que asciende a € 302 millones de euros (5,300 millones de pesos cuando 1 Euro = 17.55 el 23-11-2015)¹³³. Por su parte, la plantilla de personal en servicio es de 2,493 plazas, de los cuales 1,142 se encuentran en las oficinas centrales y 1,351 en las regiones, como se resume a continuación:

¹³³ http://www.corteconti.it/export/sites/portaleCORTEDECUENTAS/_documenti/amministrazione_trasparente/performance/piano_performance_2011_2013.pdf

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

PLANTILLA DE PERSONAL DE LA CORTE DE CUENTAS ITALIANA			
Nomenclatura de la plaza	Oficinas Centrales	Oficinas Regionales	Total Corte de Cuentas
Nivel Superior	10	29	39
Nivel Medio	548	696	1,244
Nivel Operativo	551	604	1,155
Nivel Auxiliar	33	22	55
TOTAL Institucional	1,142	1351	2,493

FUENTE: Elaboración propia con base a detalle de cifras reportadas al cierre de 2013, disponible el 23-11-2015 en http://www.corteconti.it/cittadini_trasparente/personale/

3. La gestión de la fiscalización gubernamental en Brasil¹³⁴

a) Constitución

El antecedente del *Tribunal de Contas da União* de Brasil, en lo sucesivo el Tribunal de Cuentas, data de 1680 cuando se crearon las “Capitanías de la Junta de Hacienda” con jurisdicción en Portugal y Río de Janeiro. Sin embargo, fue hasta el 07 de noviembre de 1890, en la caída del Imperio y el surgimiento de la República, que se creó el Tribunal de Cuentas, guiado por los principios de “autonomía, vigilancia, juicio y energía”, para examinar, revisar y “contrastar” todos los ingresos y los gastos de la Unión; comprobar la legalidad y certificar las cuentas antes de someterlas al Congreso Nacional (Decreto N.º 966)¹³⁵.

En la reforma de la Constitución de 1934 fueron ampliadas sus funciones, destacando entre otras, el registro previo de los gastos y contratos y presentar una opinión previa sobre las cuentas del presidente de la República para su remisión a la Cámara de Diputados. La Constitución de 1969 fortaleció la supervisión al facultarle para auditar y ejercer “un efectivo control externo” sobre las cuentas de los tres poderes de la Unión. Una nueva reforma a la Constitución en 1988 facultó al Tribunal para asistir al Congreso Nacional en el ejercicio del

¹³⁴ La Federación Brasileña tiene una población de 198.7 millones de habitantes y una superficie territorial de 8,514.0 Km2. Está formada por los estados (26), los municipios, y el Distrito Federal. Tiene un sistema presidencial. El presidente es el jefe de Estado y el jefe de gobierno de la Unión. El Congreso Nacional es la legislatura bicameral de la Federación, compuesto por la Cámara de Diputados y por el Senado Federal.

¹³⁵ Véase *Historia y Competencias del Tribunal de Cuentas*, consultado (al 28 de julio 2015) en <http://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/competencias/>

control externo, asignándole, entre otras actividades¹³⁶, poderes para revisar y juzgar las cuentas de todos aquel, persona pública o privada, que ejerce recursos públicos federales.

Se trata de un Tribunal de cuentas típico pues se encarga de fiscalizar y juzgar las cuentas, así como de impartir justicia y, en su caso, sancionar la responsabilidad administrativa (Art. 71 constitucional). Opera como un órgano colegiado independiente, cuya misión es promover la defensa de la ley. Se compone de nueve ministros. Seis de ellos son designados por el Congreso, uno por el presidente de la República y dos elegidos de entre los auditores y los fiscales (Ministerio Público) que trabajan en el Tribunal. Los miembros de éste tienen las mismas prerrogativas que los magistrados del Supremo Tribunal Federal de la República, entre las que destaca la inamovilidad en el cargo.

El proceso de rendición de cuentas del Tribunal de Cuentas corresponde al descargo de la Cuenta Pública anual que rinde ante el Congreso Nacional. Por su parte, el control interno o vertical está a cargo de las propias Unidades de Auditoría Interna en los entes de los tres poderes de la Unión.

b) *Gestión*¹³⁷

El Tribunal de Cuentas está facultado para ejercer la fiscalización del gasto público de manera directa o indirecta en las más de 2,500 unidades administrativas, en los 26 estados y en los 5,561 municipios y un Distrito Federal. La auditoría de rendimiento (desempeño) se viene practicando desde 1998 y, según el presidente del Tribunal de Cuentas, “ha contribuido de forma efectiva para la modernización de la administración pública”¹³⁸. Existen cinco tipos de fiscalización en el Tribunal de Cuentas, los cuales se resumen a continuación:

¹³⁶ Como la Ley de Responsabilidad Fiscal, la Ley de Contratos de Licitación y la Ley de Directrices Presupuestarias. Así como también decretos legislativos con demandas específicas de supervisión de Tribunal de Cuentas, especialmente de obras financiadas con recursos federales.

¹³⁷ *Funcionamiento del Tribunal de Cuentas*: <http://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/> 28-07-2015

¹³⁸ Véase “Presidente destaca contribución de la auditoría de rendimiento para avance del control” (Publicado en el Boletín Informativo del Tribunal de Cuentas el 28/09/2010 con motivo del Seminario Sostenibilidad de la Auditoría de Rendimiento. La 4^a Reunión del Grupo de Auditoría de rendimiento de la INTOSAI (PAS) celebrada en la sede del Tribunal de Cuentas. <http://portal.tcu.gov.br>

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

INSTRUMENTOS DE FISCALIZACIÓN EN EL TRIBUNAL DE CUENTAS DE BRASIL
<p>1. El levantamiento: herramienta para conocer la organización y funcionamiento del órgano o entidad pública, sistema, programa, proyecto o actividad del gobierno; identificar objetos e instrumento de verificación y evaluar la viabilidad de su aplicación;</p> <p>2. La auditoría: a través de éste se verifica la legalidad y legitimidad de los actos, así como el rendimiento operativo y los logros de los organismos, entidades, programas y proyectos de gobierno;</p> <p>3. La inspección: sirve para obtener información no disponible para la Corte, o para esclarecer dudas; y el conocimiento de la Corte por medio de quejas o denuncias;</p> <p>4. El acompañamiento: es utilizado para dar seguimiento, monitorear y evaluar la gestión administrativa del órgano, entidad o programa de gobierno por un periodo de tiempo predeterminado;</p> <p>5. El monitoreo: se utiliza para garantizar el cumplimiento de las deliberaciones y las recomendaciones de la Corte.</p>

FUENTE: <http://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/>(28-07-2015)

Por su parte, sus funciones básicas se resumen como sigue:

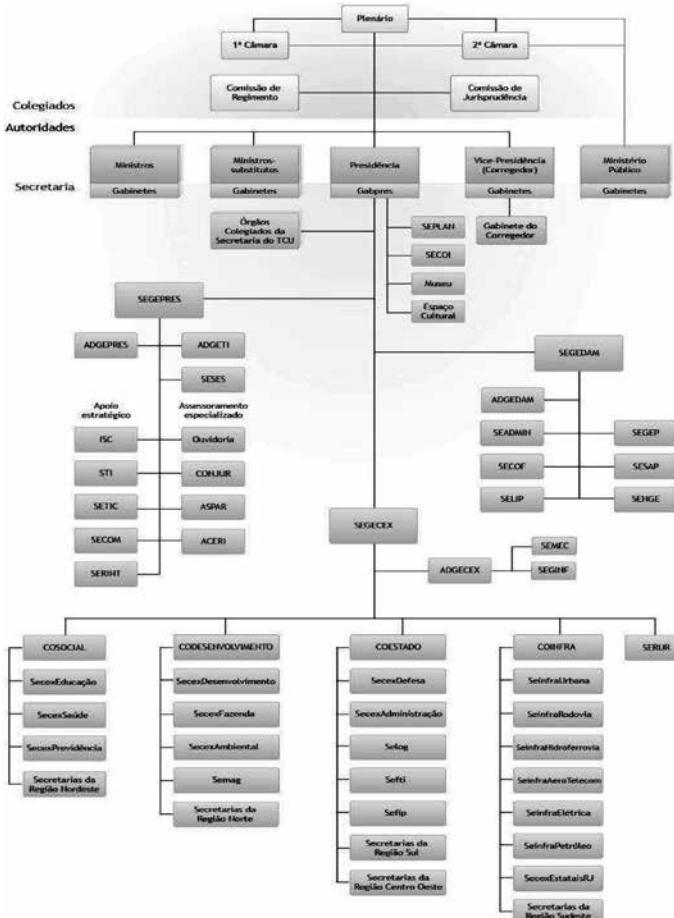
FUNCIONES BÁSICAS DEL TRIBUNAL DE CUENTAS DE BRASIL
<p>"Las funciones de fiscalización se refieren a la realización de auditorías e inspecciones por iniciativa propia, a petición del Congreso o por la investigación de las denuncias en las agencias federales, entidades públicas o en los programas de gobierno.</p>
<p>La función consultiva o de asesoría se lleva a cabo mediante la preparación de opiniones y recomendaciones, de carácter esencialmente técnico, con el fin de apoyar el juicio a cargo del Congreso, acerca de la gestión financiera y administrativa.</p>
<p>La función de información es ejercida al proporcionar la información solicitada por el Congreso, por sus cámaras o cualquier miembro, con relación a los resultados de las revisiones, inspecciones y auditorias llevadas a cabo por el Tribunal de Cuentas</p>
<p>La función sancionadora, se aplica a quienes resultan responsables de haber cometido faltas por acción u omisión, sujetas a indemnización o reparación de daño, previstas en la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia (Ley N° 8.443/ 92).</p>
<p>La función normativa se deriva de la potestad reglamentaria que le faculta para instruir actos normativos de cumplimiento obligatorio en asuntos de su competencia.</p>
<p>La función de investigación para recibir y atender quejas, denuncias y reclamaciones relativas que le sean comunicados por los responsables de control interno, de las autoridades o por cualquier ciudadano, partido político, asociación o sindicato.</p>
<p>La función educativa, finalmente, opera cuando guía sobre los procedimientos y mejores prácticas de gestión, a través de publicaciones y seminarios, encuentros educativos, o incluso cuando se recomienda la adopción de métodos en las auditorías de gestión.</p>

De acuerdo con su más reciente Informe de Gestión 2011, (*Relatório de Gestão 2011*), se realizaron 1,010 auditorías con un alcance que ascendió a R\$ 14.19 billones de reales (6.3 billones de pesos, cuando un Real = 4.45 pesos 23-11-2015); las pérdidas y daños evitados mediante la adopción de medidas cautelares fue de R\$ 9,200 millones de reales (40,940.0 millones de pesos); 3,123 casos fueron condenados a indemnización y/o multa; se formalizaron 2,632 procesos de cobranza ejecutiva por R\$ 969.9 millones de reales recuperados (4,316.0 millones de pesos); se dictaron 24,736 sentencias; 6,726 procesos fueron

juzgados conclusivamente; 157 servidores públicos resultaron inhabilitados; y 2,750 denuncias fueron recibidas¹³⁹.

c) *Organización*

El Tribunal de Cuentas es un órgano colegiado, cuyo Pleno está integrado por todos los ministros, el Ministerio Público, un vicepresidente (Fiscalización) y el presidente del Tribunal, como se presenta en su página a continuación:



¹³⁹ Véase *Informe de Cuentas 2011 del Tribunal de Cuentas (Prestação de Contas: exercício 2011)* / Tribunal de Contas da União. – Brasília: Tribunal de Cuentas, Secretaria de Planejamento e Gestão, Secretaria-Geral de Administração, 2012. p. 7, consultado el 29 de julio de 2015 en <http://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/>

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

Como se aprecia, en el máximo nivel se integran dos colegiados, la “Cámara de Control” (*Comisao de Regimento*) y la “Cámara Jurisdiccional” (*Comisao de Jursiprudencia*), las cuales, junto con el Ministerio Público integran el conjunto de funciones de control, procuración e impartición de justicia que son típicas del modelo de fiscalización sancionatorio. En el primer grupo se integran las unidades staff o de apoyo Órgano Colegiado de la Secretaría (*Orgaos Colegiados da Secretaria*), una Secretaría de Planeación (SEPLAN), una Secretaría de Control Interno (SECOI) y los titulares del Museo (*Museu*), y del Espacio Cultural (*Espaco Cultural*).

El segundo grupo, lo integran una Secretaría General de la Presidencia (SEGEPPRES) y su Adjunto (ADGEPPRES) responsables de las tecnologias de la información (ADGETI), comunicaciones (SECOM) y procesos de responsabilidad administrativa (ASPAR), atención de denuncias y quejas (*Ovidoria*) y consejería jurídica (CONJUR). La Secretaría General de Administración (SEGEDAM) que integra los servicios administrativos (SEADMIN) de personal (SEGEPE), finanzas (SECOF), presupuesto (SECIP), materiales (SESAP) y generales (SENGE).

La Secretaría General Ejecutiva centraliza el Control Externo (SEGEEX) a sectores del gobierno en las regiones Norte, Noreste, Centro Oeste y Sur. Ésta cuenta con la Unidad de Control Social (COSOCIAL) orientado a los servicios (*seceex*) de educación (*Educacao*), salud (*saude*) y asistencia (*previdencia*) y secretarías de la región noreste.

La unidad de Control de Desarrollo Sustentable (*codesenvolvimento*) fiscaliza la hacienda (*fasenda*), medio ambiente (*ambiental*), y servicios naturales (SEMAG) y secretarías de la región norte. La unidad de Control del Estado (*coestado*) audita las áreas de defensa (*defesa*), administración (*administracao*), gobierno (SELOG), relaciones exteriores (SEFTO), seguridad pública (SEFIP) y secretarías en las regiones sur y centro-oeste. Y, la unidad de Control de Infraestructura (COINFRA) audita áreas de desarrollo urbano, transportes, hidráulico, ferroviario, aeropuertos, telecomunicaciones y energía.

Finalmente, “el Tribunal de Cuentas en 2011 ejerció un presupuesto de R\$ 1,346.5 millones de reales (5,992.0 millones de pesos), de los cuales 86.5% correspondió a gastos de per-

sonal. La plantilla de personal de la Secretaría dispuso de 2,695 plazas de personal.

4. La gestión de la fiscalización gubernamental en el Reino Unido

a) Constitución¹⁴⁰

The National Audit Office, la “Oficina Nacional de Auditoría”, la NAO como se autodenomina, tiene sus antecedentes en el “Auditor del Ministerio de Hacienda” (*Auditor of the Exchequer*) desde 1314. Dado que en el Reino Unido no existe una constitución escrita, la NAO tiene su fundamento legal en la “Ley sobre Auditoría Nacional de 1983” que reemplazó el antiguo esquema de contraloría sustentado en la “Ley del Tesorero y Departamentos de Auditoría de 1921”¹⁴¹. En la *Ley de Auditoría de 1983*, su norma fundamental, se constituye a la vez la “Comisión de Cuentas Públicas” para examinar y considerar los informes de la NAO y fungir como enlace de ésta reportando al Parlamento¹⁴².

Se autodefine como “un órgano independiente que promueve la economía, eficiencia y efectividad del uso de los recursos públicos del gobierno central” y se establece que dicha oficina será encabezada por un “Contralor y Auditor General” (C&AG), cargos que recaen en la misma persona. El C&AG es

¹⁴⁰ El Reino Unido cuenta una población de 63.6 millones de habitantes y 243.6 miles de Km². Es un Estado unitario comprendido por cuatro naciones constitutivas: Escocia, Gales, Inglaterra e Irlanda del Norte. Tiene un gobierno parlamentario de dos cámaras: la Cámara de los Comunes (elegida por el pueblo) y la Cámara de los Lores. Cualquier ley aprobada por el parlamento requiere el consentimiento real para convertirse en ley. El puesto del jefe de gobierno del Reino Unido, el primer ministro, lo ocupa el miembro del parlamento que obtiene la mayoría de los votos en la Cámara de los Comunes. El primer ministro y el gabinete son nombrados por el monarca para formar el “Gobierno de Su Majestad”, aunque el primer ministro elige al Consejo de Ministros, y por convención, el monarca respeta su elección. El poder ejecutivo es ejercido por el primer ministro y el gabinete, quienes hacen su juramento delante del rey, para formar parte del Consejo Privado. Además, cuenta con 14 Territorios británicos de ultramar y 3 Dependencias de la Corona británica.

¹⁴¹ La NAO no cuenta con reglamentos específicos que la regulen. Se fundamenta en seis leyes: National Audit Act 1983, Government Resources and Accounts Act 2000, Exchequer and Audit Departments Acts de 1957, 1921 y 1866, la Companies Act 2006; la Ley de responsabilidad presupuestaria y de auditoría nacional Act 2011; y la Ley de auditoría local y rendición de cuentas, Act 2014 www.nao.gov.uk

¹⁴² Una forma similar se adoptó en México con la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados.

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

un oficial nombrado por la Reina bajo un procedimiento a cargo de la Cámara de los Comunes. Él y su personal tienen libre acceso y derecho a disponer de todo tipo de información del gobierno y son totalmente independientes del gobierno, con facultades, desde 1983, para practicar auditorías de gestión (*value for money*), esto es, de valor-precio, costo-beneficio o inversión-rendimiento.

Conforme la “Ley de responsabilidad presupuestaria y de auditoría nacional de 2011”¹⁴³, la NAO se integra como una Junta corporativa dirigida por un Consejo colegiado que se encarga de establecer la dirección estratégica de la NAO y del apoyo al C&AG, quien, desde entonces es designado por un periodo fijo de diez años en lugar del mandato ilimitado que prevaleció desde su creación. La “Ley de auditoría local y rendición de cuentas” de 2014, la facultó para auditar también los gobiernos autónomos del País de Gales, Escocia e Irlanda del Norte.

El órgano de control de la NAO es la Comisión de Cuenta Pública (PAC), la cual es presidida tradicionalmente por un miembro del partido opositor al Gobierno (como se ha vuelto usual en México) y se integra por los líderes de la Cámara de los Comunes. La Comisión de Cuenta Pública y la Cámara de los Comunes revisan, por medio de un auditor externo, lo mismo que la NAO practica hacia el exterior, el costo-beneficio, valor –precio o inversión-rendimiento de su trabajo, el desempeño de las finanzas, el plan y la estrategia de la NAO, para aprobar la asignación de requerimientos y proyecciones presupuestales, así como la designación de los auditores externos que apoyarán sus tareas.

b) Gestión

La NAO no tiene facultad judicial o intervención alguna para sancionar por faltas reportadas en sus resultados. Ello corresponde a los tribunales en el orden administrativo y punitivo según corresponda. Sin embargo, funge como una

¹⁴³ Sobre nombramiento, gestión y operaciones, véase An introduction to the National Audit Office, disponible el 23-11-2015 en <https://www.nao.org.uk/about-us/wp-content/uploads/sites/12/2013/02/Introduction-National-Audit-Office.pdf>

organización con plena independencia técnica y de gestión, así como para decidir su organización y proponer su presupuesto bajo los principios de integridad, cooperación, excelencia profesional y valor del capital humano. Está centrada en ayudar al parlamento en el escrutinio de las cuentas federales, la evaluación del costo beneficio de instituciones, políticas y programas gubernamentales, para mejorar el desempeño de la administración pública impulsando y poniendo en práctica altos estándares en las organizaciones del gobierno.

La facultad de Contraloría es un distingo especial de la NAO. Se ejerce por un pequeño equipo auditor (enfocado y asignado permanentemente al Ministerio de Hacienda), cuyo trabajo se centra en registrar todas las transacciones financieras, a y desde los fondos de préstamos nacionales. La función de contraloría tiene como propósito asegurar que todos los ingresos y compromisos del gobierno sean pagados conforme la ley. Ningún dinero de esos fondos es operado sin la aprobación previa de la C&AG cada día bancario. Las solicitudes de pagos del fondo incluyen no solo al gobierno sino también a la reina (a través de la lista civil), los sueldos judiciales, sueldos de diputados y la Comisión Europea entre otros. El trabajo de ese grupo auditor es el único dentro de la NAO que examina transacciones financieras *ex ante*, algo infrecuente en el control de las cuentas que normalmente se efectúa *ex post*.

Sus hallazgos son la base para que el Parlamento presione a las autoridades implicadas de gobierno para rectificar o acatar las recomendaciones y, en su caso, reorientar las políticas y programas públicos contenidos, mediante el presupuesto. El C&AG decide sí, cuándo, cómo y cuántas evaluaciones de costo beneficio (value for money) se llevan a cabo; si y cómo se reportan los resultados de estos exámenes al Parlamento; y si una persona ejerce sus derechos de acceso a cualquier documentos y persona que depende de, o ejerza recursos públicos, para buscar información. Es decir que, a diferencia de México, no existe una infraestructura adicional para garantizar el derecho a la información pública.

Pese que la ley establece claramente que está impedida para cuestionar las decisiones políticas, ello no impide que puede examinar cómo la política ha sido diseñada e implementada y

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

si está cumpliendo con los propósitos buscados. Su perspectiva de la auditoría es “aprovechar la experiencia que brinda estar dentro del campo de operación de toda la gestión pública para generar conocimiento y ayudar al gobierno a mejorar los servicios públicos y optimizar su rendimiento” bajo dos objetivos principales: salvaguardar los intereses de los contribuyentes difundiendo cómo utilizan el dinero público los ministerios y otros organismos gubernamentales; y a través de evaluaciones de costo beneficio para determinar que las instituciones, políticas y programas se gestionen de forma económica, eficiente y efectiva.

A partir de 2009, cuando fue retirado el anterior C&AG tras un largo periodo de servicio y comenzó funciones el actual, la NAO experimentó un notable cambio de dirección y estrategia¹⁴⁴. Desde entonces, se ha planteado como objetivo “practicar lo que predica” manteniendo altos estándares de gobierno en su organización. Así, se definió un Plan Estratégico 2015-2018 bajo dos líneas rectoras: “mejorar los servicios públicos y hacerlo en un marco de austeridad y productividad”¹⁴⁵. Para promover tal transformación, ha asumido la responsabilidad de medir primero su propio desempeño buscando responder cómo la NAO se está direccionado hacia los retos del sector público; si son sus recomendaciones aceptadas y puestas en práctica; si la retroalimentación de sus auditados-relacionados-clientes-usuarios (*stakeholders*) muestra que su trabajo les aporta valor agregado; si es su trabajo útil al parlamento y a sus usuarios-relacionados; y si su trabajo genera ahorros para el erario. De ahí que busca alcanzar cuatro objetivos estratégicos:

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DE LA NAO

- a) Desarrollar y aplicar conocimiento con un enfoque estratégico;
- b) Integrar/garantizar rendición de cuentas y mejora de los servicios públicos;
- c) Incrementar su influencia mediante la investigación; y
- d) Elevar el nivel de desempeño de gobierno mediante la práctica de auditorías.

Fuente: NAO-Strategy 2015-16 to 2017-18: *an infographic* en www.nao.org

Es así, que está direccionando sus desafíos hacia factores de desempeño clave del gobierno; a maximizar la influencia de todo su trabajo; a identificar las áreas donde está en

¹⁴⁴ Sir Amyas Morse KCB fue nombrado en junio de 2009, y conduce la NAO desde entonces.

¹⁴⁵ Véase el detalle en NAO-Strategy-2015-16 to 2017-18: *an infographic* en www.nao.org

riesgo el dinero público; a establecer una nueva relación con el gobierno; y trabajar en un ambiente de colaboración y eficiencia. Cabe destacar que su gestión no solo se orienta a la revisión de programas sino a instituciones completas en “cinco dimensiones de organismos auditados” en los que se incluyen: Departamentos (Ministerios de Salud, de Defensa...); Agencias (Dirección General de Carreteras; Ambiente, Comisión de Competencia...); Organizaciones sociales de Caridad (British Council, V & A...); Empresas (la Escuela de Alimentos *Trust*, Palacios Reales Históricos (*Enterprises Ltd* ...).

Es tal la influencia que está logrando imbuir actualmente, bajo el principio de “una gobernanza eficaz es vital para el éxito de una organización”, que con su trabajo “contralor” certificó 427 cuentas durante el periodo 2013-14, asegurando más de £ 1 billón de libras por ingresos y gasto público en 355 organizaciones. Por su parte, en su trabajo “auditor” reportó ahorros y otros aumentos de eficiencia estimados en £ 1.15 miles de millones de libras en 2013-2014 (28,773 millones de pesos cuando 1 Libra = 25.02 al 23-11-2015), con base a 86% de las recomendaciones de la PAC que fueron aceptadas por el 67% de los entes públicos que estuvieron de acuerdo en “mejorar su enfoque de control y dirección financiera”.

La NAO estima que su trabajo hizo que el Departamento de Trabajo y Pensiones fuera capaz de reducir la pérdida para el contribuyente por 133.3 millones de libras desde 2010-11, debido en parte a sus recomendaciones. Esos resultados fueron publicados en 66 estudios (auditorías) sobre la relación calidad-precio de la gestión pública en una amplia gama de actividades gubernamentales nacionales y 4 estudios adicionales que se centraron en los servicios locales, lo cual derivó en 60 audiencias del Comité de Cuentas Públicas celebradas sobre cómo los fondos públicos se utilizan con base al trabajo de la NAO.

c) *Organización*

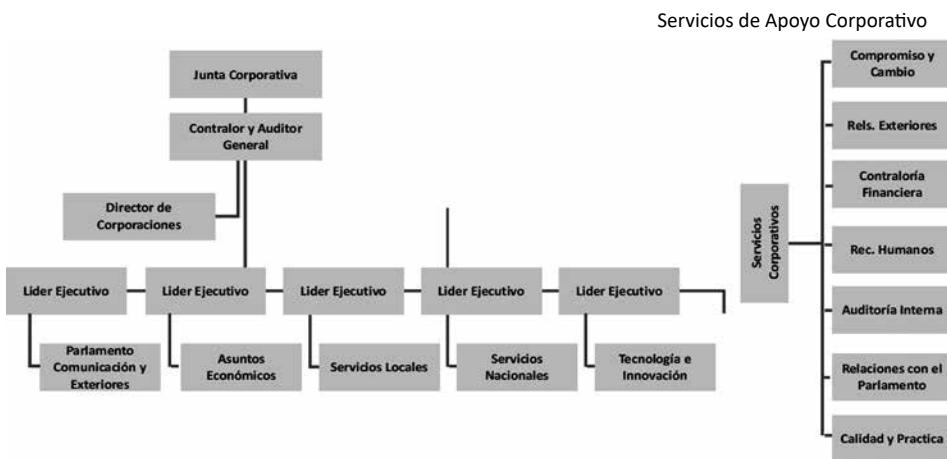
Como se observó antes, en el Reino Unido por fin se rompió el paradigma de dirección unipersonal, de manera que la autoridad de la NAO es dirigida ahora por una “Junta Corporativa”, un órgano colegiado integrado por cinco miembros “no ejecutivos”

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

sino “consultivos” (un presidente de la Junta, un Secretario, un presidente del Comité de Auditoría, un presidente del Comité de Nombramientos y Remuneraciones, y un Asesor) que apoya a una “Junta Ejecutiva” integrada por cuatro miembros, donde el C&AG funge como Director ejecutivo, apoyado por un Director de Operaciones como se muestra a continuación:

OFICINA NACIONAL DE AUDITORÍA DEL REINO UNIDO ESTRUCTURA DE ORGANIZACIÓN GENERAL

Estructura de Organización del máximo nivel de Dirección de la NAO



La Junta Corporativa funciona como un Consejo Consultivo que se encarga de establecer la gobernanza estratégica de la NAO y del apoyo al C&AG, quien a su vez se apoya de un Director de Operaciones, que funge como un *Vice* o adjunto, para juntos dirigir la NAO por medio de un grupo de “cinco Líderes Ejecutivos” entre los que se dividen las funciones sustantivas: las relaciones con el Parlamento, la Comunicación Social, y las Relaciones internas y externas; los Asuntos Económicos; los Servicios Locales; los Servicios Nacionales; y la Tecnología y la Innovación.

Adicionalmente, existe un grupo de “Servicios Corporativos”, los cuales integran las funciones que son típicas de apoyo a toda la organización, en este caso, “Compromiso y Cambio, Relaciones Externas; Contraloría Financiera, Recursos Humanos; Auditoría Interna; Relaciones con el Parlamento y Calidad y Práctica.

Este primer bloque organizativo, brinda soporte a las funciones técnicas inherentes a las “Responsabilidades de Control Externo”, las funciones sustantivas, mismas que se organizan en 23 unidades auditadoras que cubren todos los sectores funcionales del gobierno, como se muestra a continuación:



Fuente: <https://www.nao.org.uk/about-us/wp-content/uploads/sites/12/2015/10/NAO-Transparancy-Organogram.pdf>. 23-11-2015

Esta estructura, señalan, ayuda a mejorar el desempeño y la prestación de servicios de los administradores del sector público a nivel nacional y local, para lo cual cuenta con tres oficinas filiales ubicadas en Cardiff, Newcastle y Blackpool, sin incluir a los gobiernos autónomos del País de Gales, de Escocia e Irlanda del Norte que cuentan con sus propios órganos de fiscalización, respectivamente.

La estrategia estructural de la NAO es utilizar los conocimientos que obtiene como auditor externo del gobierno para ayudar a mejorar los servicios públicos. Se organiza en grupos especializados en sectores funcionales con un tema estratégico común que se basa en operaciones enfocadas a segmentos masivos del gobierno; en influir y regular; tener presencia local cercana a través de sus redes; prestar servicios a los auditados y atender a los ciudadanos; un centro estratégico eficaz; y la entrega de grandes proyectos a largo plazo.

Su enfoque a la investigación le permite compartir conocimiento y experiencia en el desarrollo de temas estratégicos

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

específicos y centrarse en los asuntos que representan problemas o responden a las preocupaciones planteadas por el Parlamento y el público. Según su reporte más reciente¹⁴⁶, la mayor parte de su plantilla de personal son expertos contables y administradores y más del 60% son reclutados (alumnos) de los principales institutos, a fin de prepararlos para futuras posiciones de liderazgo.

La NAO en el ejercicio 2014-2015, reportó un presupuesto ejercido anual de 59.5 millones de libras (1, 488,7 millones de pesos cuando 1 libra = 25.02 pesos el 23-11-2015) y una plantilla de personal de 822 puestos. Coherente con su función, la NAO reportó en su más reciente informe que logró una reducción de 74.1 millones de libras a 59.5 millones de libras lo que representó una reducción del 22 % de su costo estructural en términos reales de 2010 al 2015, mientras que, en contraste, superó su cobertura y expectativas en más del 80 por ciento de sus recursos en la actividad de primera línea¹⁴⁷. Ello debido a los resultados del control de gestión, a diferencia de México, cuyas recuperaciones provienen de auditorías financieras.

Dentro de su información pública disponible, fue posible encontrar informes de auditoría específicos, entre los cuales se resume el que se destaca a continuación:

CASO PRÁCTICO DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN LA NAO DEL REINO UNIDO “COSTO DE PERSONAL DEL GOBIERNO CENTRAL, JUNIO 2015¹⁴⁸

Un caso práctico reciente, entre varios, que evidencia el trabajo de la evaluación del “*valor del dinero*” en la gestión gubernamental se puede revisar en un reporte del C&AG relacionado con los “*gastos de personal del gobierno central*”, que se derivó a partir de un informe en el que informaba que “*los departamentos gubernamentales habían hecho reducciones significativas en su personal, particularmente en el nivel de staff y en sueldos desde 2010*”.

Efectivamente el número de funcionarios bajó en un 18%, de 492.000 en marzo de 2010 a 405.000 en diciembre de 2014. Mientras que el servicio civil anualizado costaba en sueldos £ 11.13 miles de millones de libras en 2010,

¹⁴⁶ www.nao.org.uk/about-us/wp-content/uploads/sites/12/2013/02/NAO_transparency_report_2014.pdf

¹⁴⁷ Véase detalles en National Audit Office Annual Report and Accounts 2014-15

¹⁴⁸ Véase reporte completo, disponible el 23-11-2015 en [https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2015/06/Central-government-staff-costs.pdf](http://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2015/06/Central-government-staff-costs.pdf)

a marzo de 2014 se redujo en un 18% (€ 2.49 miles de millones) en términos reales.

Sin embargo, el reporte de la NAO ha evidenciado que tal reducción no está sustentada en una suficiente planificación que asegure que, en el largo plazo, las reducciones ya hechas, y cualquiera que se haga en el futuro, sean sostenibles y no dañen la prestación de servicios públicos. En lo general se trata de reducciones de plazas que se realizan por decreto de forma indiscriminada y minimizando el reclutamiento desde el nivel central, una opción más barata a corto plazo (que absorber el costo de un estudio organizacional debidamente racionalizado), que ha dado por resultado desproporciones en la composición jerárquica y en la calificación del personal, sin atender las implicaciones que ello significa para que los departamentos cumplan con tales desafíos cuando existe escasez de talento y habilidades vitales para el futuro, lo que no solo aumenta el riesgo sino repercute en la calidad de los servicios.

5. La gestión de la fiscalización gubernamental en Alemania¹⁴⁹

a) Constitución

The Bundesrechnungshof, en lo sucesivo BRH, aunque se suele traducir como Tribunal de Cuentas, congruente con su tradición germana y como lo dispone su propia Ley (BGBI I 1985, 1445), realmente es un “Consejo Federal de Auditoría”. La BRH tiene su antecedente en medio del “cameralismo”, cuando en 1714 el rey de Prusia Federico I fundó la “Cámara General de Cuentas”. Desde su origen se concibe como “un órgano colegiado de auditoría externa, independiente de la administración”¹⁵⁰. Es decir, opera como un organismo de dirección colegiada para ejercer “solo el control gubernamental”. Está sustentado en la

¹⁴⁹ Conforme a su Ley Fundamental (*Grundgesetzde*: 1949), Alemania es una república federal, democrática, representativa y parlamentaria. El jefe de Estado alemán es el Bundespräsident (presidente Federal), elegido por la Bundesversammlung (Asamblea Federal). El Bundeskanzler (Canciller Federal), es el jefe de gobierno y ejerce el poder ejecutivo. El poder legislativo recae en el parlamento compuesto por el Bundestag (Dieta Federal) y el Bundesrat (Consejo Federal), que en conjunto forman el órgano legislativo. El Bundestag es elegido mediante elecciones directas. Los miembros del Bundesrat representan a los gobiernos de los dieciséis estados federales y son miembros de los gabinetes de estado. Los respectivos gobiernos estatales tienen el derecho de nombrar y remover a sus enviados en cualquier momento.

¹⁵⁰ Para detalles de información sobre este apartado, recúrrase al *Informe Anual de Actividades 2013 (Annual Report on Federal Financial Management Abridged Version, Supreme Audit Institution of the Federal Republic of Germany)* e información normativa y diversa de la página www.bundesrechnungshof.de; del BRH, y un documento de la EURORAI titulado el *Control externo del sector público en los estados federados de Alemania* disponible en www.eurorai.org/eurorai/eurorai_es.nsf/documento/informes al 22 de julio de 2015

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

Constitución, donde se establece que sus miembros poseerán independencia judicial, examinarán la Cuenta Pública, así como la eficiencia y la legalidad de la gestión presupuestaria y económica, sobre lo cual informa al Parlamento y al Consejo Federal, “sin demora”, así como al Gobierno Federal (Art. 114-2).

En la “Ley de la Oficina Federal de Auditoría” (BGBI I 1985, 1445), se señala que el BRH “es una oficina federal superior y órgano independiente de fiscalización exclusivamente sometido a la ley” mientras que en el Código Federal del Presupuesto (sección V, artículo 88 y siguientes) se definen las funciones, destacando que apoya al Parlamento, al Senado y al Gobierno federal en sus decisiones¹⁵¹. La auditoría gubernamental la ejerce centralmente por medio de sus similares las “Oficinas de Auditoría Regionales” de los Estados federados (Länder) quienes, “a través de un único cuerpo legal”, la “Ley de Principios del Presupuesto de la Federación y los Estados”, participan en un ciclo financiero concertado de rendición y fiscalización de cuentas, en un marco de autonomía y de competencias concurrente y por convenio específico.

El BRH está a cargo de un presidente¹⁵² y un vicepresidente quienes son elegidos a propuesta del Consejo Federal (Poder Ejecutivo) con la aprobación de ambas Cámaras del Parlamento (Poder Legislativo), con la misma mayoría para la elección del canciller federal, por un periodo de 12 años sin posibilidad de reelección y edad de jubilación a los 65 años. No posee facultades judiciales o sancionatorias, es decir, la competencia de atender las observaciones y recomendaciones de auditoría es inicialmente de los órganos de control interno de las entidades auditadas y, según el caso, de las autoridades judiciales administrativas o penales competentes que corresponda. Si los fallos sobre la actuación han provocado daños, o si se trata de deficiencias de gestión, el Parlamento o el Senado pueden “intervenir para respaldar y hacer efectivas con eficacia sus recomendaciones”.

¹⁵¹ Los miembros del BRH son el presidente, vicepresidente, directores de las oficinas regionales y los jefes de división. Gozan de independencia no solo judicial sino material y personal, ya que no pueden ser sujetos a instrucciones salvo por los procedimientos colegiados con los que trabajan y la independencia personal que les garantiza que no puedan ser trasladados, relevados o jubilados anticipadamente. (Ver Figueroa y Kloster, p. 49-70).

¹⁵² Kay Scheller es el actual presidente desde junio de 2014

No existe formalmente un órgano de control externo u horizontal que como tal supervise el proceso de rendición de cuentas del BRH, ya que éste se asume corresponde al descargo o la aprobación de la gestión e Informe de la revisión de la Cuenta Pública anual que rinde ante el Parlamento y ante el Senado. Sin embargo, el proceso de control y de rendición de cuentas del BRH, de conformidad con el art. 101 del Código Federal de Presupuesto, año tras año se lleva a cabo por un grupo de la propia Comisión de Cuentas Públicas (PAC), la cual audita la cuenta anual, la ejecución presupuestaria, la gestión de recursos humanos y el uso de las tecnologías de la información entre otras áreas, cuyos resultados son sometidos a las dos Cámaras del Parlamento quienes aprueban la gestión del BRH.

b) *Gestión*

Como es común en las SAI, la Ley reglamentaria del BRH delimita y separa su ámbito de control de las decisiones políticas. Sin embargo, ello no significa que las repercusiones de éstas no deban ser objeto de evaluación y control, ya que, si el BRH lo considera, puede valorar una política pública siempre que sea para asegurar que los propósitos previstos se consigan de forma más económica, eficiente y efectiva; o bien, recomendar modificaciones legislativas cuando las normas una vez implementadas y puestas en práctica no conducen a los resultados esperados (Código Federal de Presupuesto: Art. 97.2 no. 4). Sus resultados se informan por conducto de la “Subcomisión de Revisión de Cuenta Pública de la Comisión de Presupuesto del Parlamento y de la Comisión de Finanzas del Senado” (*Bundestag* y *Bundesrat*), las cuales se apoyan de esos informes para aprobar del presupuesto de la gestión pública federal. (Ley Orgánica del Presupuesto Federal: Arts. 88.1 y Código Federal de Presupuesto, 97.1-2)

Una de las tareas principales del BRH es aconsejar al Parlamento en la elaboración del plan presupuestario anual y en temas económico financieros importantes. Para ello, cuenta con un representante permanente en el Parlamento, quien acompaña el desarrollo anual del presupuesto, solventa todo tipo de preguntas, brinda ayuda y reporta directamente al BRH

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

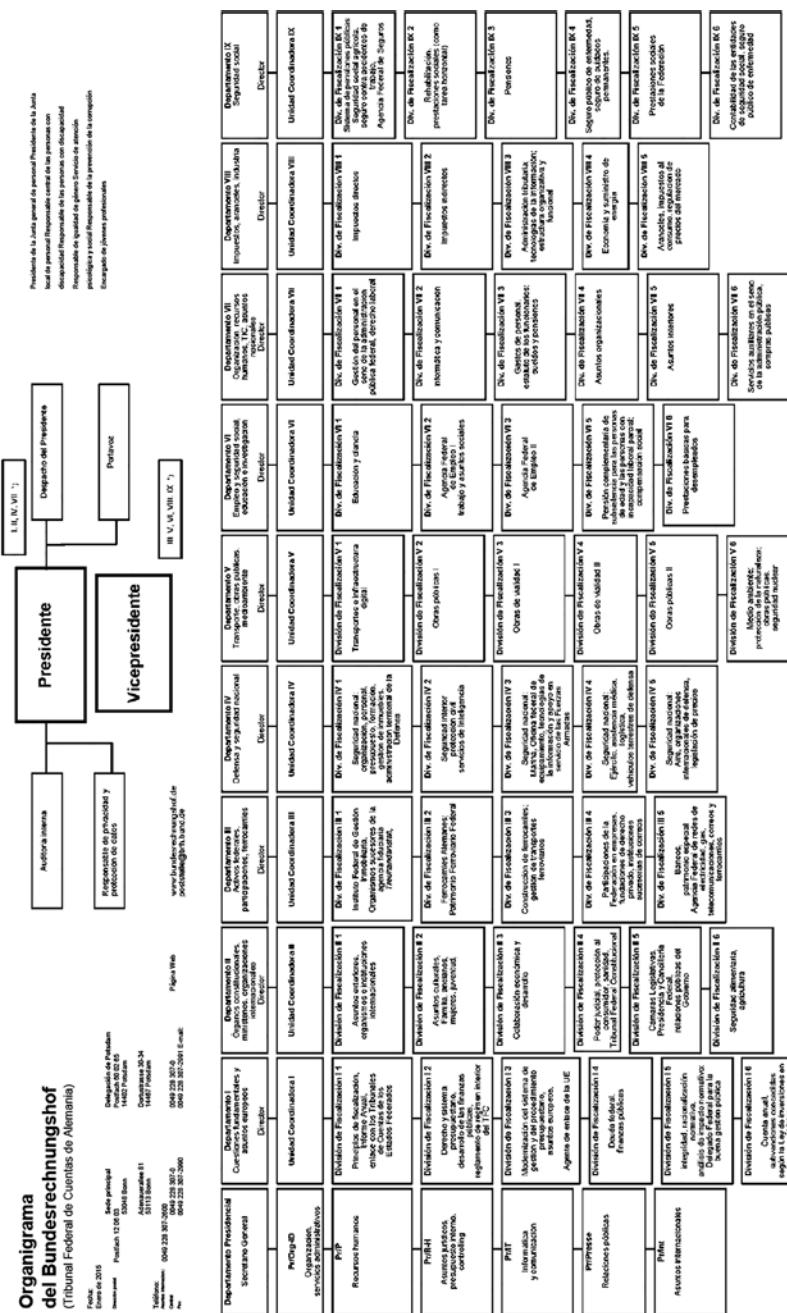
sobre temas relevantes. En cualquier asunto de contabilidad o auditoría, toda autoridad está obligada a consultar, primero, la aprobación del BRH. Es decir que, cada vez que el Poder Ejecutivo presenta cualquier reglamento, norma o criterio que tenga implicaciones financieras en el sector público, que pueden justificar una atención inmediata o pueden requerir una opinión informada, está obligado a consensuarla con el BRH.

Tiene a su cargo cuatro funciones básicas: fiscalizar, informar, asesorar y acompañar el proceso presupuestario y la gestión anual del gobierno. En ese sentido, ejerce la fiscalización de regularidad para comprobar que los organismos auditados se adhieren a las normas y principios de buena gestión financiera y el presupuesto; y, de forma particular, el BRH práctica auditorías de gestión o de desempeño para evaluar la relación entre costos y beneficios de los organismos auditados; “si hacen uso eficiente y eficaz de su personal y otros recursos”, comprobar que manejen indicadores de medición de sus resultados y si éstos realmente buscan la consistencia, la eficiencia, la eficacia y la economía de la administración pública federal.

En materia de “seguimiento”, destaca que el BRH, cada dos años, realiza y publica un “seguimiento puntual al informe de resultados anual” correspondiente, para comprobar y, en su caso, evidenciar que sus recomendaciones fueron tomadas en cuenta. Destacan también, sus funciones consultivas para ayudar a los entes auditados a solucionar los problemas detectados. Se trata de un acompañamiento para mejorar la calidad y aumentar el potencial de ahorro o de incremento de los ingresos. Ello, se documenta en “Cartas de Gestión”, que se conciben como el diálogo abierto y constructivo que establece con el gobierno. El BRH, más que un órgano de control es visto como asesor y consultor de la administración pública, cuyas observaciones y recomendaciones, pese ser inapelables, dependen solo de su testimonio probatorio y de la fuerza de sus argumentos. De ahí que, desde la República de Weimar, el presidente del BRH sea designado como “Delegado Federal para la Buena Gestión Pública”, reconociendo la importancia de sus intervenciones para la organización y el desempeño eficiente de la administración pública federal, (Directrices de 26-08-1986, Gaceta. No. 163 p 12485).

Jerónimo Jesús Salinas García

ESTRUCTURA DE ORGANIZACIÓN DE LA ENTIDAD DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN ALEMANIA



Presidente y Vicepresidente: Participan como tercer miembro en los Órganos Reguladores, a los que incombe la toma de

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

a) Organización

La estructura de organización del BRH, está sustentada en un *órgano compacto donde las funciones de apoyo (staff) y de línea se dividen horizontal y verticalmente* por áreas de especialidad. Está conformada por el presidente, el vicepresidente y todos los directores de los Departamentos de Fiscalización quienes *funcionan como un órgano colegiado*. Algunos Jefes Divisionales de Fiscalización, si es necesario, se integran también a este consejo deliberativo. En general las decisiones del trabajo auditor son deliberativas, incluso bipersonales o tripersonales, conformadas por los propios auditores.

Desde la propia organización del BRH es posible entrever, también, como se organiza el Gobierno en Alemania, pero sobre todo cómo se controla desde la perspectiva del BRH. Desde el primer nivel, se busca delimitar las funciones auditadoras por áreas de especialidad del gobierno, a partir del presidente y vicepresidente en dos grupos:

FUNCIONES SUSTANTIVAS A CARGO DEL PRESIDENTE DEL BRH	FUNCIONES SUSTANTIVAS A CARGO DEL VICEPRESIDENTE DEL BRH
I) Cuestiones fundamentales y asuntos europeos; II) Órganos constitucionales, ministerios, organizaciones, internacionales; IV) Defensa y Seguridad Nacional; y VII) Organización, recursos humanos, TIC y asuntos nacionales	III) Activos federales, participaciones, ferrocarriles; V) Transporte, obras públicas, medio ambiente; VI) Empleo, y seguridad social, educación e investigación; VIII) Impuestos, aranceles, industria; y IX) Seguridad social

FUENTE: Elaboración propia con base a <https://www.bundesrechnungshof.de/en/bundesrechnungshof/organisation> 24-11-2015

Las funciones auditadoras que corresponden al presidente específicamente son:

Jerónimo Jesús Salinas García

FUNCIONES SUSTANTIVAS A CARGO DEL PRESIDENTE DEL BRH

I Cuestiones fundamentales y asuntos europeos;	II Órganos constitucionales, ministerios, organizaciones internacionales;	IV Defensa y Seguridad Nacional; y	VII Organización, recursos humanos, TIC y asuntos nacionales.
I.1 Principios de fiscalización, Informe Anual, enlace con los Tribunales de Cuentas de los Estados Federados;	II.1 Asuntos Exteriores, organismos e instituciones internacionales	IV.1 Seguridad nacional: organización, personal, presupuesto, formación, gestión de inmuebles, administración territorial de la Defensa	VII.1 Gestión del personal en el seno de la administración pública federal, derecho laboral;
I.2 Derecho y sistema presupuestario, desarrollo de las finanzas públicas, reglamento de régimen interior del TFC	II.2 Asuntos culturales, Familia, ancianos, mujeres, juventud	IV.2 Seguridad Interior, protección civil, servicios de inteligencia	VII.2 Informática y comunicación;
I.3 Modernización del sistema de gestión y del procedimiento presupuestario, asuntos europeos; Agente de Enlace la UE	II.3 Colaboración económica y desarrollo;	IV.3 Seguridad nacional: Marina, Oficina federal de equipamiento, tecnologías de la información y apoyo en servicio de las fuerzas Armadas	VII.3 Gastos de personal, estatuto de los funcionarios, sueldos y pensiones;
I.4 Deuda federal, finanzas públicas	II.4 Poder Judicial, protección al consumidor, sanidad, Tribunal Federal Constitucional;	IV.4 Seguridad nacional: Ejército, asistencia médica, logística, vehículos terrestres de defensa;	VII.4 Asuntos organizacionales;
I.5 Integridad, racionalización normativa, análisis de impacto normativo: Delegado Federal para la buena gestión pública	II.5 Cámaras Legislativas, Presidencia y Cancillería Federal, Relaciones Públicas del Gobierno;	IV.5 Seguridad nacional: Aire, organizaciones internacionales de defensa, legislación de precios	VII. 5 Asuntos interiores;
I.6 Cuenta anual, subvenciones concedidas según la Ley de inversiones en el futuro;	II.6 Seguridad Alimentaria, agricultura		VII. 6 Servicios auxiliares en el seno de la administración pública, compras públicas;

FUENTE: Elaboración propia con base a <https://www.bundesrechnungshof.de/en/bundesrechnungshof/organisation> 24-11-2015

Por su parte, las unidades III, V, VI, VIII y IX que están a cargo del vicepresidente, se detallan a continuación:

FUNCIONES SUSTANTIVAS A CARGO DEL VICEPRESIDENTE DEL BRH

III Activos federales, participaciones, ferrocarriles;	V Transporte, obras públicas, medio ambiente;	VI Empleo, y seguridad social, educación e investigación	VIII Impuestos, aranceles, industria; y	IX Seguridad social
III.1 Instituto Federal de Gestión Inmobiliaria, Organismos sucesores de la agencia fiduciaria Treuhandanstalt;	V.1 Transportes e infraestructura digital	VI.1 Educación y ciencia	VIII.1 Impuestos y derechos	IX. 1 Sistema de pensiones públicas, Seguridad social agrícola, seguro contra accidentes de trabajo, Agencia Federal de Seguros
III.2 Ferrocarriles Alemanes; Patrimonio Ferroviario Federal;	V.2 Obras Públicas I	VI.2 Agencia Federal de empleo, trabajo y asuntos sociales	VIII.2 Impuestos indirectos	IX. 2 Rehabilitación, prestaciones sociales (como tareas horizontales)
III.3 Construcción de ferrocarriles; gestión de transportes ferroviarios	IV3 Obras de vialidad I	VI.3 Agencia Federal de Empleo II	VIII.3 Administración tributaria; tecnologías de la información; estructura organizativa y funcional	IX.3 Pensiones
III.4 Participaciones de la Federación en empresas, fundaciones de derecho privado, instituciones sucesoras de correos	V.4 Obras Públicas II	VI.4 Asuntos de la Unión Europea, organismos e instituciones internacionales	VIII.4 Economía y suministro de energía;	IX. 4 Seguro público de enfermedad, seguro de cuidados permanentes
III.5 Bancos, patrimonio especial Agencia Federal de redes de electricidad, gas, telecomunicaciones, correos y ferrocarriles;	V.5 Obras de vialidad II	VI.5 Pensión complementaria de subsistencia para las personas de edad y las personas con incapacidad laboral parcial; compensación social	VIII.5 Aranceles, impuestos al consumo, regulación de precios del mercado;	IX.5 prestaciones sociales de la Federación
	V.6 Medio ambiente, protección de la naturaleza, obras públicas, seguridad nuclear	VI.6 prestaciones básicas para desempleados		IX. 6 Contabilidad de las entidades de seguridad social, seguro público de enfermedad

FUENTE: Elaboración propia con base a <https://www.bundesrechnungshof.de/en/bundesrechnungshof/organisation> 24-11-2015

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

De acuerdo con su “Informe de Gestión 2014”¹⁵³, llevó a cabo 1.400 auditorías por alrededor de € 570 billones de Euros (10 billones de pesos cuando un euro = 17.55 pesos y un billón son mil millones 23-11-2015), de cuya función auditora, resultaron ahorros e ingresos adicionales de entre € 3 a 5 billones de euros anualmente (entre 52,650 a 87,750 millones de pesos).

El BRH ejerce un límite equivalente al 0.04 por ciento del presupuesto anual del gobierno, lo que en 2016 representó 139.6 millones de euros (2,332.4 millones de pesos cuando un euro=17.55 al 23-11-2015), de los cuales el 86% correspondió a gastos de una plantilla de personal integrada por 1,338 plazas, de éstas, el 54% se ubicó en las oficinas centrales en Bonn y el 56% restante se distribuyó entre las siete oficinas regionales del BRH ubicadas estratégicamente en Berlin, Frankfurt am Main, Hamburg, Hanover, Coblenz, Munich y Stuttgart.

En ese mismo informe, destacan algunos *casos prácticos de auditorías de gestión* y exhortos al Gobierno Federal para esforzarse por un presupuesto equilibrado y la reducción de la deuda, destacando entre otros: ¹⁵⁴

ALGUNOS RESULTADOS RECIENTES DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN ALEMANIA

- La reducción de los privilegios fiscales o modificando el ámbito del IVA
- Aprovechar las áreas de oportunidad derivadas de una deficiente supervisión de los fondos para proyectos educativos y de investigación, cuyos costos en subvenciones ascienden a € 6,000 millones de euros al año;
- Lograr una mayor transparencia en inversión de proyectos de infraestructura de transportes, cuyo gasto de capital es el más alto del presupuesto federal (€ 10 mil millones de euros) cuando no hay necesidad de un sistema de control de tráfico que cuesta € 700 mil euros, de un túnel que cuesta € 10 millones de euros y de un motor de pruebas que cuesta € 11.2 millones de euros;
- Que las fuerzas armadas cobren el combustible que entregan a tropas extranjeras, cuyos costos, tan solo en una muestra, ascienden a € 1 millón de euros;
- Cancelar un centro de pruebas injustificado para ocho aviones de patrulla marítima, cuyo costo era de € 11,2 millones de euros.
- Evitar el exceso de excepciones y subsidios al Fondo de Reestructuración Bancaria que depende de los recursos públicos, cuando los bancos en dificultades financieras deberían pagar aproximadamente € 3,6 mil millones de euros, y sólo han pagado € 1,8 mil millones;
- Eliminar la exención de la tributación de las exportaciones, donde existe vulnerabilidad al fraude, ya que los comerciantes exentos, en realidad no exportan las mercancías sino las circulan dentro de la UE de forma ilegal.

FUENTE: *Informe de Gestión 2014*

¹⁵³ Véase 2014, ANNUAL REPORT ON FEDERAL FINANCIAL MANAGEMENT Abridged Version BUNDESRECHNUNGSHOF (Supreme Audit Institution of the Federal Republic of Germany, en <http://www.bundesrechnungshof.de/en/veroeffentlichungen/bemerkungen-jahresberichte-en/dateien/2014-annual-report-on-federal-financial-management-abridged-version> al 24-11-2015

¹⁵⁴ Ver detalle: “Informe anual de auditoría de la EFS de Alemania”, “Sostenibilidad presupuestal en riesgo”, Mensaje del presidente del BRH, publicado en Bonn, 02 de diciembre 2014.

6. La gestión de la fiscalización gubernamental en Estados Unidos de América¹⁵⁵

a) Constitución¹⁵⁶

The General Accountability Office, la “Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno” de los Estados Unidos de América (EUA), “el Perro Guardián” (*the Watch dog*), como se autodenomina comúnmente, en lo sucesivo la GAO, tiene sus antecedentes históricos en 1789 en el Departamento del Tesoro, de quien dependía el “Primer Contralor” (de 1789 a 1817) a cargo de la “fiscalización y control del presupuesto”, cuyas tareas se concentraban en “verificar la exactitud, ajuste y preservación de las cuentas públicas de todas las oficinas del gobierno federal”¹⁵⁷. Pese que en la Constitución Federal de los EUA no existe una mención explícita en materia de proceso presupuestario, fiscalización o rendición de cuentas gubernamental, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que el artículo 1º, sección 8, de la misma: “*el Tesoro no deberá desembolsar ninguna cantidad de dinero que no esté fundamentada en la ley*”, es el fundamento constitucional de la GAO, “bajo la coordinación del Congreso” (más no subordinación), “para fiscalizar e investigar el uso de los recursos públicos federales” en los EUA (Resolución 421 U.S. 491, 509-1975. James 2002).

Su ley reglamentaria, el “Decreto de Presupuesto y Contabilidad de 1921”, (*Budget and Accounting Act, 1921, U.S.C. 31-712*), además de establecer el ciclo de rendición de cuentas del gasto federal, constituye a la GAO como:

¹⁵⁵ *The United States of America*, están constituidos en una “repubblica constitucional, federal, democrática y representativa, “en la que el mandato de la mayoría es regulado por los derechos de las minorías, protegidos por la ley”. En todos los casos, los funcionarios del poder ejecutivo y legislativo son elegidos por sufragio directo de los ciudadanos del distrito, salvo el Poder ejecutivo, el presidente, que es electo por un sistema indirecto de colegios, cuyos votos son prorrteados por Estado. El presidente es el comandante en jefe de las fuerzas armadas, jefe de Estado y jefe de Gobierno, puede vetar leyes y nombrar a su gabinete. Nombra a los miembros del Poder judicial, la Corte Suprema y los tribunales, previa aprobación del Senado. El Poder legislativo lo integra el Congreso bicameral, compuesto por el Senado y la Cámara de Representantes, la cual tiene el poder del *impeachment*, por medio del cual pueden destituir a funcionarios del gobierno.

¹⁵⁶ Para detalles sobre la información de este apartado se recurre a www.gao.gov/

¹⁵⁷ Ver la ley original del Tesoro del 2 de septiembre de 1789 (1 Stat.65) y la ley del 31 de julio de 1894 (Dockery Act) (28 Stat.162). Las leyes y decretos se refieren con el nombre específico de la ley o la codificación correspondiente en el *United States Code* con el número del título, seguido de la sección correspondiente.

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

“una oficina independientemente del poder facultada para la fiscalización del gasto, la investigación de las actividades financieras de gobierno federal; investigar en todos los asuntos relacionados con la recepción, desembolso y ejercicio de los fondos públicos con acceso libre a toda información y documentación; y reporta al Congreso respecto al manejo de los recursos públicos para que éste tome las medidas pertinentes al respecto.”

La responsabilidad del Congreso sobre “la evaluación de las finanzas públicas”, por medio de la GAO, se regula en el “Decreto Legislativo sobre el Jefe de Funcionarios Financieros de 1990”, para “centralizar las finanzas” en un “Consejo Financiero” que consolida el “Informe financiero de EUA” (*Financial Report of the United States Government. Consolidated Financial Report*) y lo somete a la evaluación del Congreso (Ley Administración del Gobierno de 1994).

Hasta el final de la segunda guerra mundial, las funciones de la GAO mantuvieron un enfoque contable, sin embargo, el “Decreto de Reorganización Legislativa de 1970” la facultó para “evaluar los resultados de programas o actividades que el gobierno federal” (U.S.C. 31-712 b), con lo que extendió su campo de acción a la evaluación de gestión, políticas y programas públicos, incluyendo la identificación de áreas de riesgo, el análisis para la eficiencia presupuestaria y el desarrollo de estrategias para mejorar la administración financiera de las oficinas federales” desde 1980.

En 2004 la “Ley de Reforma Capital Humano GAO de 2004” (Pub. L. 108-271, 118 Stat. 811 2004) y a la luz de las tendencias marcadas por la Nueva Gestión y la Gobernanza públicas, modificó su denominación de “Oficina General de Contabilidad” (*General Accounting Office*) a la actual “Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno” (*General Accountability Office*), lo que le resultó afortunado pues no se modificaron sus siglas originales. Es así, que el titular de la GAO sigue siendo el “Contralor General de Estados Unidos” (*Comptroller General of the United States*), quien es nombrado por el Presidente y ratificado por el Senado por un periodo de quince años, sin posibilidad de reelección, aunque puede optar por el retiro si cumple setenta años con diez de servicio.

No obstante ser un organismo independiente, monocrático y unipersonal, su dirección y productos son reportados al Congreso (U.S.C. 31-736), sin responder directamente a una

comisión legislativa, sino a cualquier congresista sobre su gestión. Es decir, que el control externo u horizontal sobre el proceso de rendición de cuentas de la GAO, se asume, corresponde al descargo o la aprobación de la gestión al inicio de cada período de sesiones, cuando el Contralor General presenta al Congreso (y al titular del Ejecutivo si así se lo pide) el “Informe de Desempeño y Rendición de Cuentas” (*Performance and Accountability Report*)¹⁵⁸.

En el ejercicio de sus funciones el Contralor General de la GAO está obligado a mantener estrecha relación y coordinación con el órgano de control Interno del Ejecutivo, la “Oficina del Inspector General” (*Chief Financial Officers Act of 1990*).

b) Gestión

La GAO no tiene facultad judicial o de sanción alguna, ya que ello es jurisdicción exclusiva de los tribunales judiciales en el orden administrativo, civil o penal. Tampoco está facultada para fiscalizar a los gobiernos estatales o locales a menos que éstas sean producto de una ordenanza financiada con fondos federales. Sin embargo, en su función de “apoyo al Congreso en la elaboración de la legislación nacional”, puede revisar las acciones de gobiernos locales para identificar “las mejores prácticas”, o bien, colaborar con los contralores locales en asuntos de importancia nacional. Salvo tales excepciones, “la GAO tiene facultades amplias, incluso, para evaluar el desempeño del Congreso” (*GAO’s Congressional Protocols, Report 2004*); para evaluar las implicaciones de las políticas públicas propuestas y el desempeño de los programas federales; realizar auditorías de regularidad y de gestión¹⁵⁹; y evaluar actividades ilegales.

En sus funciones de asesoría coadyuva con las oficinas gubernamentales en sus esfuerzos de transformación y con el Congreso emitiendo opiniones legales, testimonios, evaluaciones e investigaciones por petición; opinar sobre iniciativas de ley;

¹⁵⁸ Copia de este informe debe ser enviada también a la Comisión de Asuntos de Gobierno del Senado y a la Comisión de Reforma de Gobierno de la Cámara de Representantes.

¹⁵⁹ Las actividades de auditoría y análisis de la GAO siguen los estándares de auditoría gubernamental (GAGAS), cuya publicación es conocida como *The yellow book*. www.gao.gov/.

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

emitir los principios de contabilidad, administración y normas de auditoría del gobierno, así como prescribir estándares en torno a estos temas.

De acuerdo con su Plan Estratégico 2010-2015, la GAO ha orientado sus trabajos, hacia el cumplimiento de cuatro objetivos estratégicos generales:

OBJETIVOS ESTRÁTÉGICOS DE LA GAO ESTADOUNIDENSE 2010 – 2015
•Mejorar el desempeño y asegurar la rendición de cuentas del gobierno federal en beneficio de la población; •Examinar el uso de los fondos públicos; •Evaluar los programas federales y las políticas públicas; y •Analizar las políticas y decisiones de financiación de los últimos cinco años.

FUENTE: Plan Estratégico 2010 – 2015 de la GAO. En: www.gao.org.gov

Entre los programas sustantivos destacan las acciones orientadas a beneficios y protecciones sociales (salud, envejecimiento, seguridad justicia, infraestructura, manejo responsable de los recursos naturales y el medio ambiente y protección del consumidor) y los controles internos para prevenir el fraude, el desperdicio y el abuso de recursos, e impulsar el “Programa de Gestión de Riesgos”. En lo interno, la GAO, al igual que la INTOSAI, se ha propuesto, entre otros, convertirse en una Agencia Federal modelo en prácticas de gestión pública”.

Conforme a su “Informe de Desempeño y Rendición de Cuentas 2015”¹⁶⁰, además de identificar “1.286 maneras de hacer que el gobierno sea más eficiente”, la GAO registró en un solo año \$ 74,700 millones de dólares (1.27 billones de pesos cuando 1 dólar =16.99 al 24-11-2015) en ahorros o beneficios financieros reales para el gobierno, cantidad que ha ido ascendiendo como se muestra:

AHORROS Y BENEFICIOS FINANCIEROS RESULTADOS DE LA GESTIÓN DE LA GAO 2010-2016
(Miles de millones de dólares)

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Real	Real	Real	Real	Real	Meta	Real
49,000.9	45,000.7	55,000.8	51,000.5	54,000.4	46,000.0	74.7

FUENTE: Con base en informe disponible el 24-11-2015
<http://www.gao.gov/about/performanceaccountabilityreport/overview>

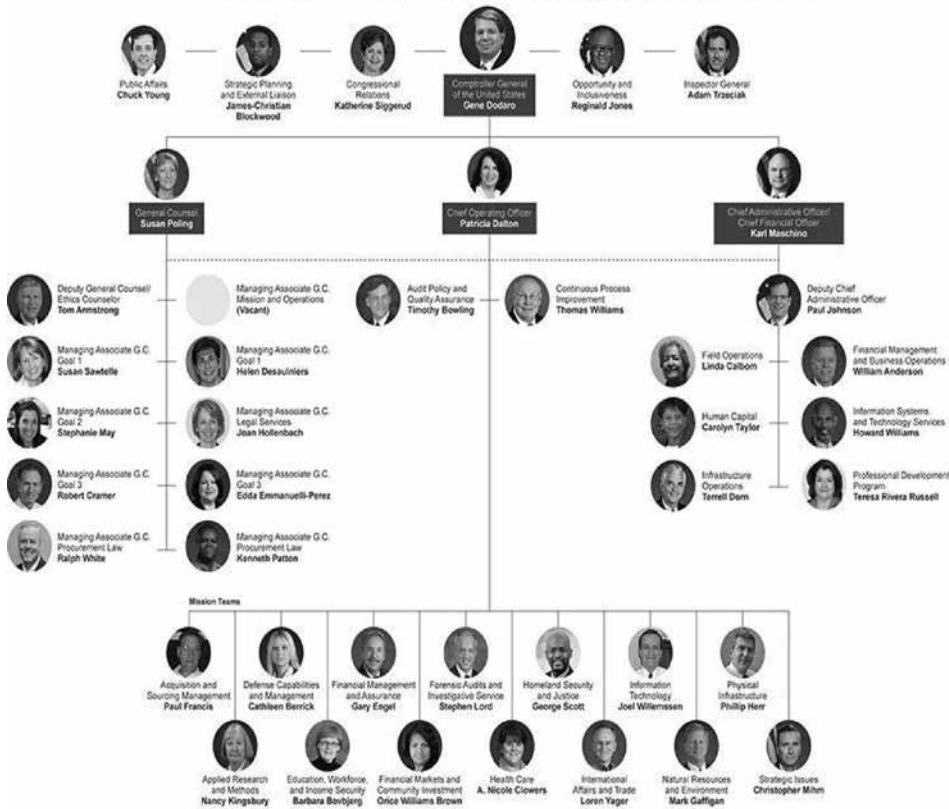
¹⁶⁰ Véase detalles en *Desempeño y Responsabilidad Informe de la GAO* disponible el 24-11-2015 en <http://www.gao.gov/about/performanceaccountabilityreport/overview>

Jerónimo Jesús Salinas García

c) Organización

La GAO cuenta con 11 Oficinas Regionales en ciudades estratégicas¹⁶¹ de los EUA, para mantener una presencia muy cercana a la operación y tener mayor oportunidad de respuesta en el lugar de los hechos. Su organización se basa en una estructura descentralizada dividida en tres grupos funcionales que reportan directamente a la Oficina del Contralor General, como se muestra a continuación:

ESTRUCTURA DE ORGANIZACIÓN DE LA GAO DE LOS EUA



GAO
May 2019

Fuente: <http://www.gao.gov/about/workforce/orgchart.html>

¹⁶¹ Atlanta, Boston, Chicago, Dallas, Dayton, Denver, Huntsville, Los Angeles, Norfolk, San Francisco y Seattle.

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

Se trata de una estructura de organización de dirección unipersonal donde el Contralor General es el centro único de las decisiones. En el primer nivel, las funciones de apoyo se integran en cinco unidades staff. la Oficina de Asuntos Públicos (*Public Affairs*), la Oficina de Relaciones con el Congreso (*Congresional relations*); y la Oficina de Oportunidades e Inclusión (*Oportunity and inclusiveness*); la Oficina de Visión y Planeación Estratégica (*Strategic planning*) y la Oficina del Inspector General (el órgano de control interno)¹⁶².

Cuenta con una “Oficina de Administración y Finanzas” (*Chief Administrative and Financial Officer*) que brinda servicio a toda la organización y se auxilia de un “Jefe Adjunto de la Administración” (*Deputy Chief Administrative Officer*), para atender los recursos materiales y servicios generales (*Field Operations*), la “Administración Financiera y operaciones comerciales” (*Financial Management and Business operations*), “el Capital Humano” (*Human Capital*), la “Infraestructura física” (*Infrastructure operations*), las “Tecnologías de Sistemas y servicios información” (*Information Systems and technology services*), y los “Programas de desarrollo profesional (*Professional Development Program*) internos.

Las funciones consultivas, por su parte, están a cargo de la “Oficina del Consejero General” (*General Counsel Officer*), responsable de asesorar a los auditores de la GAO. Estas asesorías incluyen prácticamente todos los temas, como la seguridad nacional, comercio internacional, defensa, educación, salud, fuerza de trabajo y capacidades de la administración pública, mercados y servicios financieros, auditorías forenses, procuración de justicia, infraestructura física, derecho ambiental y energía y telecomunicaciones. También incluyen temas sobre derecho, contratos, recursos, tecnologías, organización y métodos de operación.

Las funciones sustantivas, recaen y se centralizan en la “Oficina del Jefe de Operaciones” (*Chief Operating Officer*) el auditor responsable del control gubernamental, quien se apoya

¹⁶² Todas las investigaciones que realiza la GAO por medio de su “Unidad de Investigaciones Especiales” siguen los estándares establecidos –y adaptados a la GAO– por el Consejo Presidencial de Integridad y Eficiencia (President’s Council on Integrity and Efficiency), que dicta también los protocolos que deben seguir todos los Inspectores Generales del Gobierno Federal. Detalles en <http://www.ignet.gov/pciecie1.html>

en catorce unidades especializadas en los segmentos funcionales del gobierno que abarcan toda la gestión pública:

LAS FUNCIONES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR SUSTANTIVAS DE LA GAO OFICINA

1.- El control de gestión de las "Adquisiciones y Abastecimiento" (<i>Acquisition and sourcing Management</i>)
2.- La oficina de evaluación sobre las "Capacidades de Gestión de Defensa" (<i>Defense Capabilities and Management</i>)
3.- La oficina de control de la "Gestión Financiera y Aseguradoras" (<i>Financial Management and Assurance</i>)
4.- La Unidad de Auditoría Forense y de Investigaciones Especiales (<i>Forensic Audit and Special Investigation Unit</i>)
5.- El control de la gestión de la Seguridad Nacional y Justicia (<i>Homeland, Security and Justice</i>)
6.- El control de gestión de la Tecnologías de la información (TI, <i>Technology Information</i>)
7.- El control de gestión de la Infraestructura Física (<i>Physical Infrastructure</i>)
8.- La unidad de "Investigación y Métodos Aplicados" (<i>Applied Research and Methods</i>)
9.- Control de gestión en Educación, Fuerza Laboral y Seguridad salarial (<i>Education, Workforce, and Income Security</i>)
10.- Control de gestión en Mercados Financieros y de Inversiones (<i>Financial Markets and Community Investment</i>)
11.- El control de gestión sobre el Cuidado de la Salud (<i>Health Care</i>)
12.- El control de Asuntos Internacionales y Comercio (<i>International Affairs and Trade</i>)
13.- El control de gestión de los Recursos Naturales y Medio Ambiente (<i>Natural Resources and Environment</i>)
14.- La Unidad de Asuntos Estratégicos (<i>Strategic Issues</i>)

FUENTE: Elaboración propia con base en www.gao.org/about/workforce 25-11-2015

En suma, la organización de la GAO corresponde al mismo patrón observado de estructuras que operan como espejo del gobierno. Es notable la importancia de la organización, la eficiencia y la calidad operativa, las normas profesionales, la ética, el carácter y la integridad. Según su informe de resultados 2015¹⁶³ la GAO ejerció un presupuesto anual de \$ 534.6 millones de dólares con el que emplea a 3.000 personas de las cuales el 70 por ciento labora en Washington, D.C. y el resto en oficinas regionales. En 2015 emitieron 1,619 recomendaciones de optimización de recursos de las cuales el 79% fueron implementadas y seguidas por el Congreso.

¹⁶³ Véase *Performance and Accountability Report, Fiscal Year, noviembre 2015*, U.S. Government Accountability Office, disponible el 25-11-2015 <http://www.gao.gov/assets/680/673653.pdf>

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

UN CASO PRÁCTICO DE UNA AUDITORÍA DE GESTIÓN DE LA GAO

En una reciente evaluación a las Fuerzas de operaciones especiales militares, la GAO evidenció que existen oportunidades para mejorar la transparencia de los fondos y evaluar el potencial para disminuir costos.

Las posiciones militares de operaciones especiales constituyen menos del 3 por ciento del total autorizado de la fuerza, no obstante, los recursos destinados al Comando de Operaciones Especiales de EUA (SOCOM) se triplicaron injustificadamente de \$ 3,1 miles de millones de dólares en el año fiscal 2001 a aproximadamente \$ 9,8 miles de millones en el año fiscal 2014.

Con la revisión, la GAO evidenció oportunidades para revertir tal situación ya que desde el 2003 el Departamento de Defensa no evaluaba las actividades realizadas por las fuerzas de operaciones especiales, muchas de las cuales estaban sobredimensionadas y podían ser absorbidas por las fuerzas convencionales.

En ese sentido y cantidades, el Departamento de Defensa optimizó el presupuesto, al disponer el despliegue de fuerzas reasignando el control de las operaciones especiales a las fuerzas convencionales.

FUENTE: Síntesis propia con base a *Performance and Accountability Report, Fiscal Year*, noviembre 2015

7. La gestión de la fiscalización gubernamental en China¹⁶⁴

a) Constitución

China es una nación milenaria, desde el llamado hombre de Pekín (18 mil -11 mil años a.C.) y registros de la primera dinastía Xia (2205 a. C.)¹⁶⁵. De ahí que los antecedentes históricos del control gubernamental datan “de la dinastía Zhou (del año 1122 al 256 a.C.), cuando cada dinastía establecía unidades de control hacendario”¹⁶⁶. No obstante, con la información

¹⁶⁴ La República Popular China es un Estado gobernado por el Partido Comunista. Está dividida en veintidós provincias, cinco regiones autónomas, cuatro municipios bajo jurisdicción central —Pekín, Tianjin, Shanghái y Chongqing— y tres regiones administrativas especiales —Hong Kong y Macao y Taiwán. Según la Constitución de 1982 cuenta con dos sistemas de administración: uno central y otro local. El sistema central comprende al *Jefe de Estado*, el *Presidente de la República Popular China*, quien tiene a su cargo el *Consejo de Estado de la República Popular China*, el órgano de gobierno y el poder Ejecutivo, cuya dirección se encuentra en el *Primer Ministro* que encabeza el gabinete y ministerios. El Poder legislativo se encuentra en la *Asamblea Popular Nacional*, parlamento formado por más de tres mil delegados, que se reúne una vez al año en el *Gran Salón del Pueblo* de *Pekín*. Las regiones administrativas especiales de *Hong Kong* y *Macao* cuentan con un Consejo Legislativo elegido sólo en parte por *sufragio universal*, y de un gobierno propio encabezado por un jefe ejecutivo. El Sistema de Administración Local rige a nivel provincial y distrital, e incluye los organismos correspondientes a un gobierno local.

¹⁶⁵ Diario del Pueblo. «Breve cronología histórica de China». www.people.com.cn 29-07-2015.

¹⁶⁶ *Fiscalización superior comparada. Una aproximación al estudio de los modelos de fiscalización superior en el mundo*. CVASF-UEC, México, 2005 p. 128.

disponible, se parte de la fundación de la República Popular de China en 1949, cuando el control de los recursos del Estado fue delegado al “Departamento de Finanzas Públicas”.

Fue en diciembre de 1982, en el “Quinto Parlamento Nacional”, cuando se implementó el actual “Consejo y Oficina Nacional de Auditoría”, en lo sucesivo el CONA, cuyo objetivo es “*vigilar el manejo de los recursos públicos, facilitar el sano desarrollo de la economía nacional y promover la construcción de un gobierno limpio que asegure la puesta en práctica de políticas y leyes de gobierno apropiadas*”¹⁶⁷.

Conforme la Constitución de la República Popular de China, el “Congreso Popular Nacional”, por conducto del “Consejo de Estado”, es el máximo órgano de gobierno (Art. 62) que nombra al Auditor General, quien, a su vez, es miembro del Consejo de Estado (Art. 86), he ahí su relevancia. “El Auditor General” es responsable de supervisar los ingresos y gastos del gobierno central y de los gobiernos locales a distintos niveles, así como de todas las organizaciones financieras y monetarias, las empresas y las instituciones del Estado. Bajo la dirección del Primer Ministro del Consejo de Estado, el CONA opera de forma independiente de conformidad con la ley, “sin ninguna interferencia de cualquier otro órgano administrativo o de cualquier organismo público o individuo” (Art. 91).

Por su parte, “los órganos de Auditoría son establecidos por los gobiernos populares locales en y sobre el nivel correspondiente (provincias, regiones autónomas y municipios y regiones administrativas especiales). Como una representación del CONA operan independientemente de conformidad con la ley y son responsables frente al gobierno popular correspondiente y ante el cuerpo de auditoría en el nivel superior siguiente” (Artículo 109).

“El Presidente de la República Popular de China (el Premier), en virtud de las decisiones del Congreso Popular Nacional y su Comité permanente, designa o remueve al Auditor General” (Art. 80). La “Ley de Auditoría” de la República Popular de

¹⁶⁷ Palabras del Sr. Liu Jiayi, Auditor General de la Oficina Nacional de Auditoría de China, en el Seminario de Auditoría para las EFS en Región del Pacífico Sur, 12 de octubre 2014, Nanjing, China. En <http://www.audit.gov.cn/web743/n746/n755/c66641/content.html> (2015-01-08).

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

China (la Ley: 2006)¹⁶⁸ dispone, entre otras, las funciones de las entidades fiscalizadoras en China, las cuales se orientan, en lo general, a la ejecución presupuestaria y la gestión del gobierno en todos los niveles.

Asimismo, la Ley incluyó el desempeño de responsabilidades en el ejercicio de la rendición de cuentas por parte de todos los servidores públicos, organizaciones populares y jefes de las empresas propiedad del estado. El CONA está facultado para “llevar a cabo investigaciones y obtener materiales testimoniales pertinentes; detener los actos continuos de un auditado en violación de las regulaciones e imponer castigo o sancionar, tratándose de conductas contra los ingresos y los gastos del gobierno”¹⁶⁹. Estas son las características de una SAI que responde a un modelo mixto, ya que, sin tener responsabilidades ministeriales o de tribunal, está facultada para investigar e incluso sancionar en el campo mismo donde se detectan las faltas administrativas.

En 2013 tuvo lugar la “Tercera Sesión Plenaria del XVIII Comité Central del Partido Comunista Chino”. En ella, los 204 líderes del Pueblo de las 31 provincias fijaron el rumbo para la próxima década. Entre otras reformas, destacan “la profundización en el socialismo con peculiaridades chinas y el mayor control de la corrupción política. La reforma económica es clave y la solución central es la relación adecuada entre el gobierno y el mercado, dejando que el mercado desempeñe un papel decisivo en la asignación de recursos y que el gobierno tenga un mejor papel”¹⁷⁰. Atendiendo la política de la *Triple Representatividad*¹⁷¹, el 9 de octubre de 2014, se emitieron los

¹⁶⁸ Aprobada en la IX Reunión del Comité Permanente de la Asamblea Popular Nacional del 31 de agosto 1994 y modificada en Reunión del Comité Permanente de la X Asamblea Popular Nacional el 28 de febrero de 2006.

¹⁶⁹ Con base a <http://www.audit.gov.cn/web743/n744/c68255/content.html> 26-11-2015

¹⁷⁰ Esto muestra un sistema de gobierno resiliente que, sin perder su naturaleza esencial, ha sido capaz de combinar socialismo y capitalismo, que le ha valido tasas de crecimiento económico del 7% anual en promedio en los últimos tres lustros, sustentadas inicialmente en la industrialización, en el consumo y los servicios. Véase detalles en *Impulso del gobierno chino hacia la modernización* 2013-December-5. Por HOU UILI en http://www.chinatoday.mx/pol/content/2013-12/05/content_581682.htm

¹⁷¹ La triple representatividad es el nombre que recibe la teoría política desarrollada por el quinto Secretario General del Partido Comunista de China y Presidente de la República Popular China Jiang Zemin (1993-2003), sobre el papel del Partido en la sociedad china actual y en el proceso de modernización del Estado, sin perjuicio del pensamiento de Mao Zedong y Deng Xiaoping. XVI Congreso Nacional del Partido Comunista de China.

“Dictámenes del Consejo de Estado sobre el Fortalecimiento de Auditoría Gubernamental” bajo líneas de política pública centrales, estratégicas y claras¹⁷²:

PRINCIPIOS Y DIRECTRICES DE POLÍTICA PÚBLICA EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN CHINA	
<p>1.-Enfocarse en las tareas centrales, y servir a los objetivos generales. Las instituciones auditadoras deben centrarse en las prioridades nacionales, servir a la reforma y al desarrollo, ayudar a mejorar los medios de vida de las personas, promover la justicia social, y proporcionar un apoyo sólido para la construcción de un gobierno limpio, económico y basado en la ley.</p> <p>2.-Atender los problemas, riesgos y buenas prácticas para mejorar los mecanismos y los sistemas. Las instituciones de auditoría deberán determinar las cuestiones importantes que surjan de la ejecución de las políticas y medidas nacionales, así como las causas de las principales violaciones a las leyes y disciplinas. Deberán identificar también las contradicciones y los riesgos que acechan en las operaciones económicas y sociales, a fin de mantener la seguridad económica del país. Deberán identificar buenas prácticas y experiencias, analizar las causas de los problemas de las operaciones económicas e institucionales, para dar sugerencias y profundizar la innovación en los mecanismos y sistemas.</p> <p>3.-Ejercer el poder imparcialmente y auditar de conformidad con las leyes. Las instituciones de auditoría deberán cumplir las obligaciones preescritas por la Constitución, tomar responsabilidades con valor y cumplir con las disciplinas de auditoría y diversas disposiciones relativas a la integridad y la confidencialidad. Las instituciones de auditoría también adoptarán enfoques de trabajo cuidadosos, para garantizar la legalidad, la cividad y la integridad en la auditoría.</p>	<p>1.-Llevar a cabo la auditoría de gobierno de conformidad con la Ley pero de manera más intensa. Las instituciones de auditoría deben aplicar plenamente los principios rectores del 18º Congreso Nacional del Partido Comunista de China (PCC) y la segunda y tercera sesiones plenarias de la 18a Central del PCC Comité, y tomar la Teoría de Deng Xiaoping, el importante pensamiento de la Triple Representatividad y la concepción científica del desarrollo como guía.</p> <p>2.-Metodologías de auditoría innovadoras y auditorías de gestión (desempeño) para promover la eficiencia y la mejora. Se deberá privilegiar la fiscalización sobre la implementación de las políticas y medidas que establecen el crecimiento, para promover la reforma, ajustar la estructura, beneficiar la vida del pueblo, y prevenir riesgos, así como la rendición de cuentas de los líderes.</p>

FUENTE: Elaboración propia con base a dictámenes del Consejo de Estado sobre el Fortalecimiento de Auditoría Gubernamental, 09 de octubre 2014.

Como se aprecia, la auditoría en China, técnica y prácticamente, está guiada bajo los “*Dictámenes del Consejo de Estado sobre el Fortalecimiento de Auditoría Gubernamental*” (2014), cuyo fin es “facilitar el despliegue de las grandes decisiones nacionales y la aplicación de las políticas pertinentes”. Bajo tal mandato, tiene una orientación hacia las prioridades nacionales, promover la justicia social, construir un gobierno limpio, identificar buenas prácticas y profundizar en los factores importantes, en la innovación y la implementación de las políticas públicas mediante la práctica de auditorías de desempeño, para promover la eficiencia y la mejora (Funkhouser y Pu Yanjun: 2004).

¹⁷² Véase *Los dictámenes del Consejo de Estado sobre el Fortalecimiento de Auditoría Gubernamental*, 09 de octubre 2014. El 26-11-2015 en <http://www.audit.gov.cn/web743/n746/n755/c66641/content.html>

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

b) Gestión

Según el informe de gestión del 2015 del CONA¹⁷³, las prioridades de auditoría han pasado de auditoría financiera y auditoría de cumplimiento a la auditoría de desempeño destacando el uso eficiente de los fondos. Esto es, “se ha evolucionado de la detección simple del error a la corrección, la regulación de la ejecución presupuestaria, la mejora de la gestión pública, y servir a los esfuerzos del Consejo de Estado para construir un buen gobierno”.

El trabajo del CONA se centra en dos aspectos: por un lado, recuperar las pérdidas económicas para el país mediante la lucha contra la corrupción, la divulgación de los problemas de mayor violación de las leyes y reglamentos y evitar el desperdicio y los riesgos potenciales; y, por el otro, proporcionar servicios competentes con recomendaciones sobre la mejora del sistema y la profundización de la reforma para promover el Estado de Derecho y una mejor relación calidad-precio conforme a los “principios y directrices dispuestas por el Consejo de Estado (9 de octubre de 2014). Esos principios y directrices no solo orientan la gestión del CONA, sino reflejan la importancia que tiene la fiscalización y la práctica de auditorías en ese país hoy en día. Pese ser muy detallados, por su relevancia y porque aportan mucho a la gestión del control gubernamental en el mundo, conviene resumir el espíritu contenido en tan singulares *Principios*:

¹⁷³ Véase Logros principales de CNAO en Auditoría Gubernamental 2015-07-16, disponible el 26-11-2015 en <http://www.audit.gov.cn/web743/n744/c68260/content.html>

Jerónimo Jesús Salinas García

PRINCIPIOS Y DIRETRICES ESTRATÉGICAS SOBRE GESTIÓN DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL EN CHINA
<i>I. Asegurar a través de la auditoría la implementación y ejecución de importantes decisiones del País.</i> 1.-Acelerar la implementación de políticas y medidas. 2.-Facilitar la utilización segura y eficiente de los fondos públicos. 3.-Mantener la seguridad económica del país. 4.-Promover la mejora de vida de la población y un mayor progreso ecológico. 6.-Avance de la profundización de las reformas.
<i>II. Fortalecer el papel de supervisión de la auditoría gubernamental</i> 1.-Promover la gobernabilidad y la administración basada en la ley. 2.-Fortalecer los esfuerzos para defender la integridad. 3.-Promover el desempeño diligente de las obligaciones de las autoridades.
<i>III. Mejorar los mecanismos del trabajo de auditoría</i> 1.-Aceptar la supervisión de auditoría de conformidad con la ley. 2.-Proporcionar datos electrónicos intactos, precisos y auténticos. 3.-Colaborar activamente en el trabajo de auditoría.
<i>IV. Prestar atención especial a la rectificación de los problemas revelados</i> 1.-Mejorar el mecanismo de rendición de cuentas para la rectificación. 2.-Fortalecer la supervisión e inspección de rectificación. 3.-Fortalecer la rendición de cuentas para la rectificación.
<i>V. Aumentar las competencias de los auditores</i> 1.-Construir equipos de auditoría más fuertes. 2.-Innovar metodologías de auditoría. 3.-Acelerar la aplicación informática en auditoría. 4.-Asegurar la mano de obra y los fondos necesarios para realizar las tareas de auditoría.
<i>VI. Fortalecer el liderazgo y la organización</i> 1.-Construir sobre el mecanismo de dirección del trabajo de auditoría 2.-Mantener la independencia de la auditoría.

FUENTE: Dictámenes del Consejo de Estado sobre el Fortalecimiento de Auditoría Gubernamental, 09 de octubre 2014. 24-11-2015. En: <http://www.audit.gov.cn/web743/n746/c66641/content.html>

El desarrollo económico que ha mostrado China es congruente con los resultados del control gubernamental, destacando entre otros¹⁷⁴:

¹⁷⁴ Véase detalles en Report of the State Council for the Year 2014-- at the 15th Session of the 12th NPC Standing Committee on June 28, 2015 <http://www.audit.gov.cn/web743/n746/n752/n771/c75020/content.html> y 2014 Annual National Audit Conference Held in Beijing-Reform and Innovation Guiding Audit Work in the New Period; Li calls for robust auditing (26-12-2014); y NAO's Major Achievements in Government Auditing. (16-07-2015) En <http://www.audit.gov.cn/web743/n746/n755/c66641/content.html> (30-07-2015)

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

ALGUNOS RESULTADOS DE GESTIÓN DEL CONSEJO Y OFICINA NACIONAL DE AUDITORÍA CHINA 2012 - 2014

- Promovieron el aumento de los ingresos y reducción de los gastos o pérdidas recuperadas por más de 100 millones de yuane (262 millones de pesos cuando 1 yuan = 2.62 pesos al 29 de julio de 2015) y formulan y mejoraron más de 3.100 sistemas la auditoría;
- Las instituciones de auditoría en todos los niveles practican, desde agosto de 2014, la auditoría en tiempo real y cubrieron más de 10.000 proyectos y políticas públicas clave.
- Desde 2012 las entidades fiscalizadoras han ejecutado responsabilidades administrativas de 100.000 personas, de las cuales 87 funcionarios corresponden al nivel de ministros auditados por CNAO
- Se determinaron pruebas en más de 2.300 casos de corrupción, que fueron transferidos a las autoridades judiciales, de los cuales más de 200 fueron por sospechas de violación económicas hasta por ¥30 mil millones de yuane (78,600 millones de pesos)
- De enero a noviembre de 2014, más de 100 mil organismos financiados por el gobierno fueron auditados a nivel nacional; se emitieron 180,000 informes de auditoría y boletines; unos 25.000 casos de delitos económicos detectados y referidos a las autoridades judiciales; 1,700 normas y reglamentos establecidas o mejoradas; y se generaron beneficios por ampliación de ingresos o reducción de gastos hasta por ¥ 240 mil millones de yuane (628,800 millones de pesos)
- El número de los auditados aumentó de cerca de 1.200 en 1983 a más de 140.000 en la actualidad.
- En 2013, CNAO organizó a más de 50.000 auditores en todo el país para llevar a cabo una auditoría completa sobre las deudas públicas y prevención de los riesgos financieros.
- Desde 2012 las instituciones de auditoría a nivel nacional han realizado más de 40.000 evaluaciones relacionadas con la política social, identificando irregulares que suman más de 69 mil millones de Yuan y asegurando un total de 162.4 mil millones de Yuan.
- Desde 2012 las instituciones de auditoría a nivel nacional han transferido más de 450 casos de grandes violaciones de las leyes y reglamentos a las autoridades pertinentes, que implica 660 mil millones de Yuan y 4.800 personas.
- Las instituciones de auditoría en los distintos niveles han auditado más de 380.000 entidades desde 2012 generando el ahorro de 1 billón de yuane a través del aumento de los ingresos y la reducción de los gastos, así como 15.000 normas y regulaciones mejoradas.
- Las entidades auditadas han elaborado 55.000 medidas de rectificación en consecuencia.
- Las instituciones de auditoría en los distintos niveles han lanzado más de 24.000 informes de resultados de las auditorias al público.

FUENTE: Síntesis propia con base en *Logros principales de CNAO en Auditoría Gubernamental 2015-07-16* <http://www.audit.gov.cn/web743/n744/c68260/content.html> Disponible el 26-11-2015.

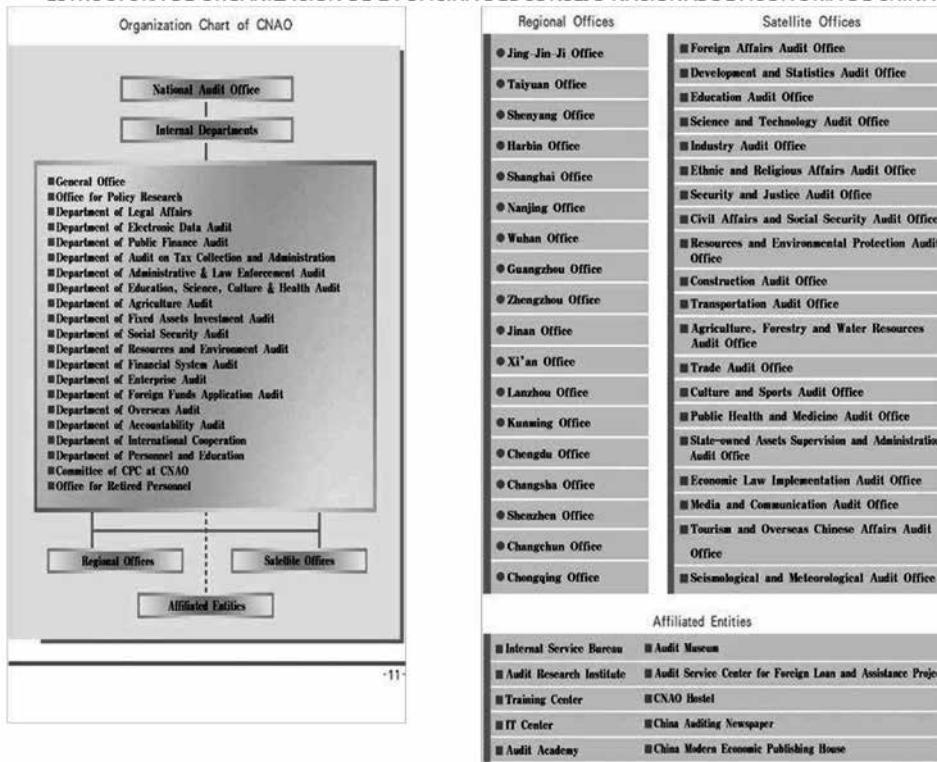
No es casual que el presidente del CONA (Li Jinhua: 2014), haya manifestado que “la auditoría de gestión es el objetivo primario de nivel superior y la dirección en la que el trabajo de auditoría se desarrolla. Han cambiado las prioridades al complementar la auditoría financiera y auditoría de cumplimiento, con la auditoría centrada en el uso eficiente de los fondos”.

c) Organización

El CONA dispone de una estructura de bloques compuesta por 21 unidades centrales integradas por una Oficina General, 16 de las cuales son los departamentos de auditoría y 5 departamentos administrativos y de servicios generales. Los departamentos administrativos que brindan servicio y apoyo a toda la organización son la Oficina General; el Departamento de Cooperación Internacional; el Departamento de Personal y Educación; el Comité del Partido Central Comunista; y la Oficina para el Personal en Retiro, como se resume:

Jerónimo Jesús Salinas García

ESTRUCTURA DE ORGANIZACIÓN DE LA OFICINA DEL CONSEJO NACIONAL DE AUDITORÍA DE CHINA



FUENTE: Estructura publicada en <http://www.audit.gov.cn/web743/n744/c68259/content.html> Actualizado 26-11-2015

Como se aprecia, los departamentos de auditoría son: la Oficina para la Investigación de Políticas; los departamentos de Asuntos Legales; Auditoría de Datos Electrónicos; Auditoría de Finanzas Públicas; Auditoría de Administración y Contribuciones Fiscales; Auditoría de Fortalecimiento Legal y Administrativo; Auditoría de Educación, Salud, Ciencia y Cultura; Auditoría de Agricultura; Auditoría de Inversión de Activo Fijo; Auditoría de Seguridad Social; Auditoría de Recursos Naturales y Medio Ambiente; Auditoría de Sistemas de Información; Auditoría de Empresas; Auditoría de Fondos Invertidos en el Extranjero; Auditoría de Oficinas de Ultramar; y la Auditoría de Contabilidad.

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

Esta estructura dirige y da soporte a 18 Oficinas Regionales; 20 Oficinas Satélite en los ministerios y organismos del Consejo de Estado; y 10 Entidades Afiliadas como colaboradoras¹⁷⁵. Las oficinas regionales son responsables de la auditoría a nivel provincial¹⁷⁶ y las entidades fiscalizadoras locales reportan a los niveles superiores próximos (Nacional, Provincial, Condados, Cantones y Comunidades). En las oficinas centrales existe una plantilla de 499 personas; en las oficinas satélites de 300 personas; y en las oficinas regionales de 2.615 personas. Además, existen 32 oficinas de auditoría de nivel provincial (incluyendo Xinjiang), de manera que a nivel nacional cuenta unos 88,000 auditores¹⁷⁷.

Con la información pública disponible, fue posible sintetizar un caso práctico de una auditoría horizontal practicada a un grupo de empresas estatales:

CASO PRÁCTICO DE UNA AUDITORÍA DE GESTIÓN HORIZONTAL EN EL CONA DE CHINA

El CONA practicó sendas auditorías a un grupo de grandes empresas en la Red Estatal, la Red del Sur, China Ocean Shipping (Group) Company (COSCO) y otras 11 empresas centrales, las cuales ponen especial atención en la apertura, operación y gestión de los mercados y reflejan un crecimiento continuo en sus rentas y desempeño operacional. Los principales problemas encontrados fueron los siguientes:

A.-*Decisiones políticas y comerciales irregulares dieron lugar a grandes pérdidas.* De las decisiones de política de 474 grandes operaciones comerciales, 70 (que representan el 15%) carecían de suficientes investigaciones de períodos anteriores, lo que resultó en 1,642 millones de yuans de ganancias contra 35,445 mil millones de yuans de pérdidas o activos ociosos (92,157 millones de pesos aprox.). De los principales casos, 26 administradores de alto rango tenían participación directa en las operaciones. Por ejemplo, el ex gerente general de la Cia. de Electricidad de Shanghai, aprobó transferir la adjudicación directa, de una empresa con las mejores condiciones, a una persona relacionada a una tasa más baja.

B. *Existían debilidades en la gestión financiera e interna de algunas empresas.* Las cantidades de los ingresos, las ganancias y los activos de 14 empresas en 2013 eran irreales, respectivamente. Asimismo, el suministro de vehículos para las funciones públicas fue más allá de las normas establecidas y los salarios y prestaciones rebasaron las cantidades establecidas por 857 millones de yuans.

Como resultado de la auditoría, las empresas pertinentes pagaron y fueron recuperados 4 mil millones de yuans de pérdidas, establecido y mejorado más de 800 reglamentos y sistemas y se mantienen más de 250 personas en procesos administrativos y se pusieron a disposición de las autoridades civiles y penales correspondientes 56 casos de violaciones graves.

FUENTE: Síntesis propia con base en Report of the State Council for the Year 2014 - at the 15th Session of the 12th NPC Standing Committee on June 28, 2015. <http://www.audit.gov.cn/web743/n746/n752/n771/c75020/content.html>

¹⁷⁵ A la luz de la “Ley orgánica de la región administrativa especial de Hong Kong” y la “Ley orgánica de la región administrativa especial de Macao” respectivamente, ambos gobiernos tienen también entidades fiscalizadoras establecidas (Comisión de Auditoría de Hong Kong y la Comisión de Auditoría de Macao). Una institución de auditoría también se constituyó en la provincia de Taiwán.

¹⁷⁶ Véase detalles en <http://www.audit.gov.cn/web743/n744/c68259/content.html> al 26-11-2015

¹⁷⁷ Véase *Auditing System* en [http://www.audit.gov.cn/web743/n744/c68251/content.html# \(16-07-2015\)](http://www.audit.gov.cn/web743/n744/c68251/content.html# (16-07-2015))

8. La gestión de la fiscalización gubernamental en Rusia¹⁷⁸

a) Constitución

El antecedente histórico de la “Cámara de Cuentas de la Federación de Rusia”, en lo sucesivo la CCFR¹⁷⁹, data de 1656 bajo el reinado del Zar Alexei Mikhaylovich, cuando se estableció la “Cámara de Cuentas” en materia de contabilidad. Durante el período soviético, el sistema centralizado de partido único que prevaleció entre 1922 y 1991, la estructura del estado cambió varias veces y con ello la Cámara de Cuentas que pasó a ser un “Comité de Control del pueblo de la URSS” o “Cámara de Control de la URSS”, dependiendo de la situación política y económica.

La *Perestroika* (M. Gorbachov: 1992), transformó radicalmente la estructura política de la ex Unión Soviética y derivó en la actual “Constitución de la Federación de Rusia en 1993” donde se dispone: “*para ejercer control sobre el presupuesto federal, el Consejo de la Federación y la Duma de Estado forman una cámara de contabilidad, la calidad de miembro y las reglas en que se determinará por la ley federal*” (101-5)¹⁸⁰. Bajo ese mandato, la “Duma Estatal de la Asamblea Federal” 18-11-1994 y el “Consejo de la Federación” (11-01-1995) aprobaron la “Ley Federal de la Cámara de Cuentas de la Federación de Rusia” (la Ley), cuya primera sesión Colegiada tuvo lugar el 18 de abril de 1995.

Conforme a la Ley, el presidente de la Federación de Rusia recomienda a la Duma, a quienes formarán el máximo nivel de dirección de la CCFR: el presidente, el Vicepresidente y 12

¹⁷⁸ La Federación de Rusia es una República Federal semiparlamentaria. El poder ejecutivo se ejerce por el presidente quien es el Jefe de Estado, el Jefe del Gobierno y el Comandante en Jefe del ejército, puede vetar los proyectos de ley, designa el Gabinete y recomienda a los miembros del Poder Judicial, la Corte Constitucional, la Corte Suprema, la Corte Suprema de Arbitraje y las cortes federales de menor nivel, quienes son ratificados por la *Asamblea Federal*. El poder Legislativo lo ejerce la Asamblea Federal bicameral, formada por la Duma Estatal (cámara baja) y el Consejo de la Federación (cámara alta), con facultades de *impeachment* por el que puede destituir al presidente. Consta de 83 componentes constituyentes (sujetos federales), de los cuales 21 son repúblicas autónomas. El territorio restante consiste en 9 regiones, 46 provincias, 4 circunscripciones autónomas y una provincia autónoma. Además, hay dos ciudades federales, Moscú y San Petersburgo. [www.wikipedia](http://www.wikipedia.org)

¹⁷⁹ Véase detalle en <http://www.ach.gov.ru/en/about/history/> (30-07-2015)

¹⁸⁰ La Duma, es la cámara baja de la Federación Rusa (Diputados), donde el parlamento se conoce como Asamblea Federal de Rusia, siendo la cámara alta el Consejo de la Federación (Senadores).

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

Auditores. La Duma de Estado nombra al presidente y a seis Auditores de la CCFR, mientras que el Consejo de la Federación nombra al vicepresidente y a los otros seis Auditores. Todos, por un período de seis años sin posibilidad de permanencia por más de dos períodos consecutivos¹⁸¹.

Para la consecución de sus metas, la CCFR¹⁸² “goza de independencia organizativa, funcional y financiera y lleva a cabo sus actividades independientemente”. Se concibe como un órgano permanente de control y auditoría pública externa sobre el uso de los recursos nacionales ante la Asamblea Federal, cuyas actividades están basadas en los principios de legalidad, eficiencia, objetividad, independencia y transparencia. Opera como un instrumento de conciliación de soluciones socioeconómicas a corto plazo, buscando producir un efecto rápido sobre los intereses a largo plazo de la sociedad.

En 2013 la nueva Ley Federal (41-FZ) le facultó para conocer de leyes y otros actos jurídicos que implican el presupuesto, los ingresos y gastos federales; practicar auditoría en el ámbito de la administración, la contratación y gestión de bienes y servicios del sector público; la evaluación de la eficiencia de la gestión y de la disposición de recursos federales para la seguridad y el desarrollo social y económico del país¹⁸³. Con arreglo al Código de presupuesto”, es responsable de practicar la auditoría externa y el control¹⁸⁴ sobre todas las agencias, entidades del gobierno y personas que ejerzan recursos y fondos extrapresupuestarios federales.

En noviembre 2014 se reformó la Ley Federal (N.º 341-FZ), facultándola para auditar durante el curso mismo de la ejecución y proponer mejoras de la economía y la eficiencia de la legislación y organización de la gestión pública en su conjunto.

¹⁸¹ A finales de septiembre de 2013, las cámaras de la Asamblea Federal de Rusia, en representación del presidente de la Federación de Rusia, aprobaron a todos los altos ejecutivos de la Cámara de cuentas. Tatyana Golikova es la actual presidenta.

¹⁸² Véase *About the Accounts Chamber of the Russian Federation* <http://www.ach.gov.ru/en/about/>

¹⁸³ Conforme a los artículos 13 y 24 de la Ley Federal de la Cámara de Cuentas de la Federación de Rusia”, aprobada por el decreto del 30 de noviembre de 2013 N.º 1099 “sobre la modificación de las regulaciones del gobierno de la Federación de Rusia” con base al Decreto de la Duma Estatal de la Asamblea Federal de Rusia, de 22 de noviembre de 2013 N.º 3275 - 6GD “sobre la enmienda de los artículos 108 y 118 del Reglamento de la Duma Estatal de la Asamblea Federal de Rusia”; y por la orden del jefe de la oficina rusa del gobierno de 26 de noviembre 2013. N.º 1271.

¹⁸⁴ Véase Audit checks en <http://www.ach.gov.ru/en/activities/audit-checks/> (31-07-2015)

Conforme la Ley, la CCFR tiene los siguientes objetivos:

OBJETIVOS DE LA CÁMARA DE CUENTAS DE LA FEDERACIÓN DE RUSIA
<ul style="list-style-type: none">Organizar y ejercer el control sobre el uso previsto y eficaz del presupuesto federal y fondos federales extrapresupuestarios;Auditar la viabilidad y eficacia del logro de los objetivos estratégicos de desarrollo socioeconómico de la Federación de Rusia;Determinar la eficacia del procedimiento de formación, gestión y eliminación de recursos federales y otros, y su cumplimiento conforme las leyes, incluyendo los fines de la planificación estratégica del desarrollo socioeconómico de la Federación de Rusia;Analizar las discrepancias reveladas y violaciones en el proceso de formación, manejo y desembolso de recursos federales y otros, a fin de elaborar propuestas sobre su corrección y mejorar el proceso global del presupuesto;Desarrollar oportunidades y métodos de auditoría (control) de eficiencia y cumplimiento conforme las leyes, del procedimiento de formación, gestión y disposición de recursos federales y otros, incluyendo la selección y evaluación de indicadores nacionales clave y los indicadores de desarrollo socioeconómico de la Federación de Rusia;Evaluar la eficacia, beneficios y ventajas de las concesiones fiscales, préstamos, garantías, fianzas, seguros y otros que reciban personas jurídicas y empresarios individuales a expensas de recursos federales, o que utilicen la propiedad federal, asegurando el cumplimiento de los compromisos de las transacciones realizadas;Determinar la confiabilidad de los informes de presupuesto de los principales administradores del presupuesto federal y fondos federales extrapresupuestarios, así como del informe anual sobre su ejecución;Ejercer el control de legalidad y oportunidad del flujo de fondos del presupuesto y fondos extrapresupuestarios federales administrados en el Banco Central, bancos autorizados y en otras instituciones de crédito de la Federación de Rusia;Proporcionar, dentro de los límites de su competencia, las medidas de lucha contra la corrupción.

Fuente: Consolidación propia con base en la Ley Federal del 5 de abril 2013 41-FZ y <http://www.ach.gov.ru/en/activities/> 26-11-2015

Como se observa, se trata de una SAI que ha evolucionado del control de la eficacia en 1995 a la evaluación de la eficiencia

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

de la gestión a partir del 2013 (Ley 1099). Por su naturaleza funcional, se enmarca en el *modelo de auditoría mixto*, pues está facultada para aplicar directamente medidas de carácter disciplinario administrativo y reportar los resultados de las actividades de evaluación y control al Consejo de la Federación y a la Duma del Estado". Es decir, que debe evidenciar puntualmente los elementos pertinentes esenciales que constituyan una irregularidad o un delito material y, en su caso, turnarlos a los cuerpos de justicia administrativa, civil y penales correspondientes, quienes proporcionarán a la CCFR información sobre el progreso de la revisión y decisiones correspondientes.

b) Gestión

En noviembre de 2013, la Junta estableció la "Estrategia de Acción de la Cámara de Cuentas para 2013–2019", así como las "Áreas prioritarias clave para 2014-2016". En ese sentido, las miras están puestas en desarrollar propuestas encaminadas a la mejora de la legislación y optimizar el ejercicio de los recursos en las organizaciones públicas.¹⁸⁵ Entre otras tareas, destacan las orientadas a mejorar la base metodológica de la auditoría pública en su conjunto (externa e interna), el "análisis de la eficiencia de la auditoría interna" dentro de las propias autoridades auditadas, el cual derivó en "importantes recomendaciones y propuestas destinadas a mejorar la economía y efectividad de los recursos públicos que éstas utilizan".

Las habilidades y "pericia" en evaluación y control de la CCFR se realizan "por medio de la auditoría preliminar, el análisis operacional (evaluación de desempeño) y la auditoría de seguimiento", conforme a las normas de auditoría pública externa aprobadas por la propia Cámara de cuentas. Las auditorías y evaluaciones en lo general incluyen un flujo de operación que "abarca cuatro procesos fundamentales: investigar, comprobar, solucionar los problemas e informar"

¹⁸⁵ Para mayores detalles, véase Report on the work performed by the Accounts Chamber of the Russian Federation in 2014, disponible en <http://www.ach.gov.ru/en/activities/audit-checks/> 31-07-2015

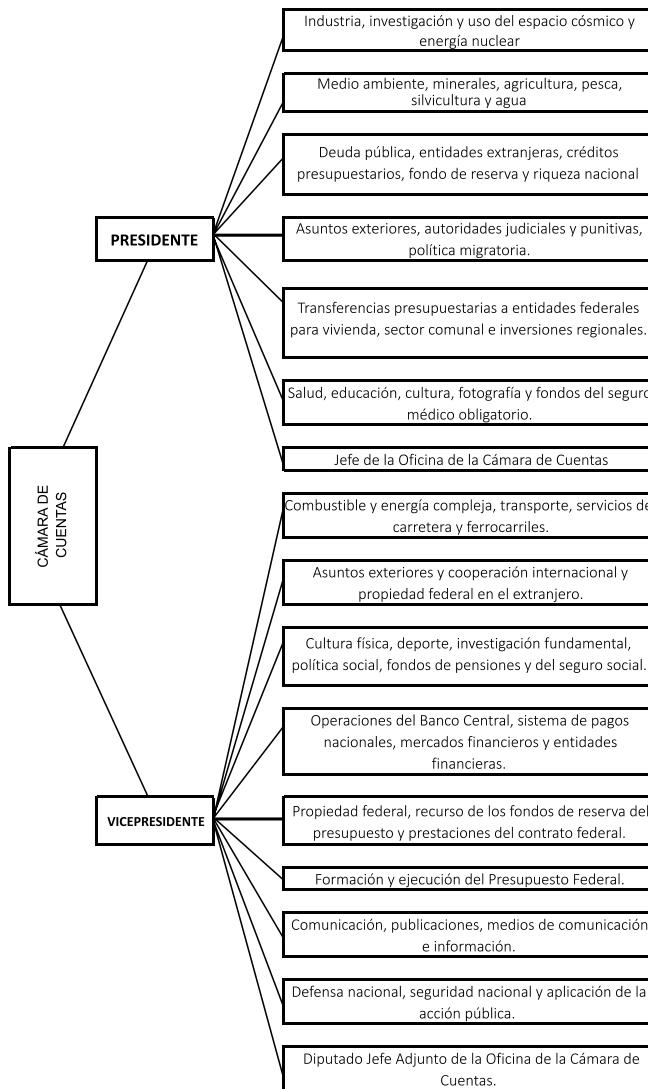
El marco de control preliminar, operacional y de seguimiento constituye un sistema unificado de auditorías de la Cámara de cuentas. “El control externo se concibe en tres tiempos *ex ante*, *en tiempo real* y *ex post*, según los enfoques y objetivos en cada auditoría o evaluación”. Este sistema de auditorías temáticas y analíticas de actividades se complementa con las instruidas por las cámaras y miembros de la Asamblea Federal y del Consejo de la Federación.

c) *Organización*

La estructura de organización de la CCFR, posee un diseño singular, ya que opera como una estructura dual dirigida por dos cámaras que integran un gran Consejo, cuyos miembros, en un juego de contrapesos y competencias, fungen como dos cuerpos paralelos frente a un espejo formando un órgano colegiado. Entre todos los miembros del primer nivel, el presidente, el vicepresidente los seis auditores nombrados por el Consejo de Estado y los seis auditores nombrados por la Duma, se distribuyen las actividades auditatorias racionalmente conforme los sectores funcionales gubernamentales, de manera que las decisiones importantes son deliberativas y se toman en conjunto, como se concibe a continuación:

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

ESTRUCTURA DE ORGANIZACIÓN DE LA CÁMARA DE CUENTAS DE LA FEDERACIÓN DE RUSIA



FUENTE: Elaboración propia con base en www.ach.gov.ru/structure 31-12-2015

Como se aprecia, el presidente de la Cámara de Cuentas, quien es la máxima autoridad política y representativa de la entidad de fiscalización superior en su conjunto tiene, además, la responsabilidad de las oficinas de análisis y control del grupo de actividades determinadas para los seis auditores nombrados por la Duma. Para ello, cuenta con la asistencia del Jefe de la

Oficina de la Cámara de Cuentas, quien funciona como un jefe de gabinete o un secretario general ejecutivo, quien está a cargo de los departamentos de Organización y apoyo a las relaciones exteriores; Asuntos Legales; Servicios públicos y prevención de la corrupción y otros delitos; Asuntos generales; Apoyo informático y automatización; Análisis económico; y Apoyo metodológico a la Cámara y a la auditoría externa Municipal.

Por su parte, el vicepresidente y los seis auditores adjuntos nombrados por el Consejo de Estado integran el poder auxiliar. La vicepresidencia, como su nomenclatura lo indica, opera como el segundo al frente pero además de los seis grupos funcionales gubernamentales que le corresponden cuenta con dos grupos expertos en Evaluación y Control de las actividades, el primero en áreas de defensa y seguridad nacional y aplicación de la acción pública; y, el segundo, en las áreas de comunicación, publicaciones periódicas de tecnologías, y medios. Además, como un símil de asistencia de la presidencia, tiene a su cargo el nombramiento de un Jefe Adjunto de la Oficina de la Cámara de Cuentas, en la que recaen, a su vez, las funciones departamentales Financieras; de Servicios de información y prensa; y de Formación y seguimiento al presupuesto federal.

El Informe más reciente sobre la labor realizada por la Cámara de Cuentas¹⁸⁶, en lo general, reporta 559 actividades de control de gestión (*expert-analytical activities*), 445 que fueron seleccionadas directamente por la propia CCFR y 114 realizadas a peticiones del Consejo de la Federación y de la Duma Estatal. Además, destacan 21 actividades de control especiales, conducidas conjuntamente y en coordinación con las Oficinas de la Fiscalía General (Ministerio Público), el Ministerio de Asuntos Internos y la Agencia Federal de Seguridad de la Federación; así como 28 actividades de control de gestión realizadas conjuntamente y en paralelo con los órganos de control interno de los sujetos de la Federación Rusa (10) y con los pares extranjeros (18).

El número total de violaciones e incumplimientos descubiertos fue de 2,587 casos por *py6* 524.5 miles de millones

¹⁸⁶ El Informe de 2014, fue revisado y aprobado por la Junta de la Cámara de Cuentas según Acta de la reunión de fecha el 17 de abril 2015 No 15K (1026). conforme el artículo 31 de la Ley.

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

de rublos (132.2 millones de pesos cuando 1 rublo = 0.252 pesos al 26-11-2015); mientras que con respecto a un uso no autorizado o ineficiente de los recursos fue de 285 casos por *руб* 182.2 miles de millones de rublos (45.9 millones de pesos). Lo anterior derivó en 394 medidas adoptadas directamente por la Cámara de Cuentas como resultado de los procedimientos disciplinarios (amonestaciones, advertencias, reprimendas, descargas, degradaciones, inhabilitación para el bono) en contra de servidores públicos; 158 actividades que implicaron casos criminales presentados a las agencias y organismos de seguridad nacional; y 95 actividades de control presentadas a la Oficina de la Fiscalía General de la Federación Rusa, de las que se derivaron recuperaciones al gobierno por *руб* 309 millones de rublos (77.9 millones de pesos), como resultado de la reacción de la Fiscalía.

Para ello, ocupó una plantilla de personal de 1,263 plazas, de las cuales 94.1% son auditores, mientras que el 5.9% restante, es personal staff del nivel directivo. El presupuesto ejercido por la Cámara de Cuentas ascendió a 3.1 miles de millones de rublos (756.0 millones de pesos cuando 1 peso ==252 rublos rusos al 26-11-2015). Una estructura muy reducida considerando las dimensiones del país.

Con base a ejercicios que resumen los planes de trabajo de auditorías recientes es posible entrever el enfoque de las evaluaciones en la CCRF. La siguiente, implicó una evaluación que rasó horizontalmente a distintas instituciones en torno a una política pública:

PLAN DE EJECUCIÓN DE UNA AUDITORÍA DE GESTIÓN DE LA CCFR A UNA POLÍTICA PÚBLICA QUE IMPLICÓ HORIZONTALMENTE A UN CONJUNTO DE INSTITUCIONES EN 2014.

"Análisis de la ejecución de las instrucciones del presidente de la Federación de Rusia sobre la Aplicación de la Legislación sobre las cuestiones de Mejora de Políticas Públicas en Materia de Protección de los huérfanos y niños sin cuidado parental" (Decreto N.º 1688).

La evaluación consideró información sobre la legislación aplicable y la implementación de las tareas especificadas por el Decreto N.º 1688, así como los informes financieros y de gestión de la ejecución de fondos operados en el presupuesto federal y los recursos extrapresupuestarios asignados en 2013, incluyendo datos-medidas, indicadores y resultados de la interacción de las principales organizaciones rusas y extranjeras.

Los objetivos de la auditoría fue la mejora de la Eficiencia y Calidad de los Servicios en el Área de Servicios Sociales (2013-2018), bajo los siguientes procedimientos generales:

1. Analizar la implementación de las tareas federales por las autoridades ejecutivas de las entidades involucradas, respecto al Fondo de apoyo a los niños en dificultad y sobre la implementación de la política pública en materia de protección de los derechos de los huérfanos y niños privados del cuidado parental; y
2. Evaluar las actividades de las autoridades ejecutivas federales con respecto a la provisión de alojamiento en residencia, para los huérfanos y niños separados de sus padres, así como a los niños bajo tutela que no tienen un alojamiento residencial.

Las entidades auditadas fueron: Ministerio de Educación y Ciencia; Ministerio de Trabajo y Protección Social; Ministerio de Salud; Ministerio de Finanzas; Educación Federal y el Servicio de Supervisión de la Ciencia; Servicio Federal para la Supervisión de la Salud; Fondo de Apoyo a la Infancia en Dificultad; Fondo de Pensiones de la Federación de Rusia; y Autoridades Ejecutivas de los sujetos de la Federación Rusa.

FUENTE: Síntesis propia con base a *Summary Information on Non-Fulfillment of Activities and Targets of the Russian Federation* (based on the results of expert and analytical activities on monitoring of fulfillment of the Russian Federation President's Decrees dated May 7, 2012 as of year-end 2014).

9. La gestión de la fiscalización gubernamental en Japón¹⁸⁷

a) Constitución

El “Consejo de Auditoría de Japón”¹⁸⁸, en lo sucesivo el CAJ, tiene su antecedente en el *Dajokan* (1869), una forma anterior del actual *gabinete* (el Ejecutivo), quien tenía a su cargo el control

¹⁸⁷ Japón es una monarquía constitucional que practica una democracia parlamentaria, el pueblo no vota a un presidente, sino a los miembros del Parlamento y éstos, a su vez, votan a un Primer Ministro de entre uno de ellos. La Dieta Nacional (国会) es la asamblea, la Cámara de Representantes y la Casa de Concejales, respectivamente y órgano legislativo del Estado formada por miembros directamente elegidos por el pueblo. El Primer Ministro es designado por la Dieta y los demás miembros del Gabinete son designados y destituidos por el Primer Ministro. El Gabinete tiene responsabilidad colectiva ante la Dieta y debe dimitir si prospera una moción de censura por parte de ésta. El gobierno local: Los gobernantes de cada prefectura son elegidos por el pueblo, pero su independencia está limitada por el presupuesto anual que el gobierno central destina a cada prefectura. El Gabinete (内閣) es la rama ejecutiva del gobierno de Japón. Lo forman el Primer Ministro y hasta 14 Ministros de Estado. www.wikipedia.org

¹⁸⁸ Información con base al <http://www.jbaudit.go.jp/english/index.html>, al 24 de julio de 2015.

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

directo del órgano de auditoría hasta que en la Constitución *Meiji* (1889) el Consejo adquirió rango constitucional, como órgano independiente subordinado solo al emperador.

En 1947, tras la catástrofe de la segunda guerra, se promulgó la actual Constitución de Japón¹⁸⁹ (artículo 90) donde se manda que “*las Cuentas definitivas de los gastos y los ingresos del Estado serán auditados anualmente por un Consejo de Auditoría y enviados por el gabinete a la Dieta (el Legislativo) junto con la declaración de auditoría, durante el año fiscal inmediato siguiente al periodo cubierto*”. Es así como la “Ley del Consejo de Auditoría” de 1947, desde entonces obliga al CAJ para “*auditar las cuentas definitivas de los gastos y los ingresos del Estado de Japón; auditar y supervisar las cuentas públicas para asegurar su adecuación y rectificar sus defectos; y auditar los aspectos de precisión, regularidad, economía, eficiencia y efectividad y de otros aspectos necesarios de auditoría*” (Art. 20). Nótese el antecedente más remoto de las condiciones de productividad típicas de la auditoría de gestión en el mundo.

El CAJ es independiente del gabinete y se integra por una Comisión de Auditoría que consta de tres comisionados y una “Oficina Ejecutiva General”. Los comisionados son nombrados por el gabinete y, entre ellos, proponen a quien fungirá como su presidente, para que, a su vez, sea nombrado por el gabinete con el consentimiento de la dieta. El término del mandato es de siete años, con posibilidad de ser reelectos por un período adicional y, en su caso, deben retirarse al cumplir 65 años. Todo este proceso, incluido el cese de los Comisionados, debe ser avalado por el Emperador (Arts. 1-4).

En el cumplimiento de su objetivo de “*supervisión de la contabilidad pública*”¹⁹⁰, el CAJ está obligado no sólo a señalar irregularidades, sino a identificar las causas y, en su caso, realizar una función positiva al facilitar su rectificación y mejora. Esto implica “poder” para presentar sus opiniones, “ordenar” auditorías y “tomar medidas” sobre violaciones o defectos, a o, en las leyes y reglamentos, así como para “impulsar las mejoras” normativas, de sistemas o administrativas convenientes.

¹⁸⁹ Firmada: HIROHITO, sello del emperador, Ley No.73 de 1947 (No.53 de 2006).

¹⁹⁰ Véase el detalle en Objetivos de Auditoria en <http://www.jbaudit.go.jp/english/effort/objective.html>

En el cumplimiento de su objetivo de “*verificación de las cuentas definitivas de los ingresos y gastos del Estado*”, está obligado a comprobar la exactitud de las declaraciones fiscales y la contabilidad del Estado. En Japón la presentación de la Cuenta Pública se realiza “junto con el informe de auditoría del Consejo”, lo que es básico para la “declaración oficial de terminación de la auditoría” y que el Ejecutivo pueda presentar las cuentas definitivas a la Dieta. Algo singular en la rendición de cuentas, es que el CAJ desarrolla la auditoría en paralelo, en tiempo real y simultáneamente con el ejercicio, de manera que cuando el Gabinete entrega la Cuenta Pública, el CAJ rinde su Informe de resultados a la Dieta para que, en su caso, apruebe el ejercicio del período cubierto y, con base en ello, valore y determine el del ejercicio siguiente. Esto, permite que sus resultados tiendan a reflejarse efectivamente en el presupuesto.

De acuerdo con la Ley, pese que el CAJ no posee facultades judiciales o sancionatorias, sí las tiene para “adjudicar la responsabilidad de indemnización al Estado” y “exigir la imposición de medidas disciplinarias”. Esto significa que el CAJ puede exigir a la autoridad competente una acción disciplinaria o resarcitoria inmediata contra el funcionario” (Arts. 31 y 32). Estos procedimientos de responsabilidad administrativa se sustancian en el ámbito del gabinete y del propio Consejo, sin pasar por jurisdicción judicial alguna. Sólo “en el caso de que considere que se ha cometido un delito, lo notificará a la oficina judicial de la materia” (Art. 33). Una SAI típica del *modelo mixto*.

Un distingo constitucional del CAJ, es que conforme al artículo 19 de su Ley reglamentaria, *Consejo de divulgación de información y protección de datos personales* (Arts. 19-2 a 19-6), el CAJ es responsable, además, de “examinar y deliberar las apelaciones en respuesta a las solicitudes de información presentadas a los órganos administrativos bajo la disposición del artículo 18 de la “Ley de Acceso a la Información en posesión de órganos administrativos” (Ley N° 42 de 1999) y el artículo 42 de la “Ley sobre la Protección de Posesión de Información Personal” (Ley No.58 de 2003). Si bien el Consejo dispone de una “Junta de revisión de información” especializada integrada por “tres miembros que deberán servir a tiempo parcial nombrados

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

por el presidente, entre personas de discernimiento superior, con el consentimiento de ambas cámaras”, lo cierto es que no requirió crear una enorme estructura adicional para el tema de transparencia como sucedió en México.

En cuanto al proceso de rendición de cuentas del CAJ, éste se asume cuando se concreta la “presentación y explicación del informe de auditoría”. Sin embargo, es común que los altos funcionarios del CAJ siempre asistan a las deliberaciones de la Dieta, lo que permite que los resultados de auditoría sean comprendidos en el siguiente proyecto y ejecución del presupuesto y respondan, también, a las expectativas de legisladores y del público sobre la preparación del plan e implementación de las siguientes auditorías.

Cabe destacar que el control interno o vertical del gobierno en Japón, está a cargo de los “servicios relacionados con la auditoría interna” en los ministerios, organismos y así sucesivamente. La “Oficina de Evaluación Administrativa” del “Ministerio de Asuntos Internos y Comunicaciones”, es quien evalúa y supervisa las operaciones y actividades de agencias de gobierno, y auditoría interna de las oficinas de los gobiernos locales.

b) Gestión¹⁹¹

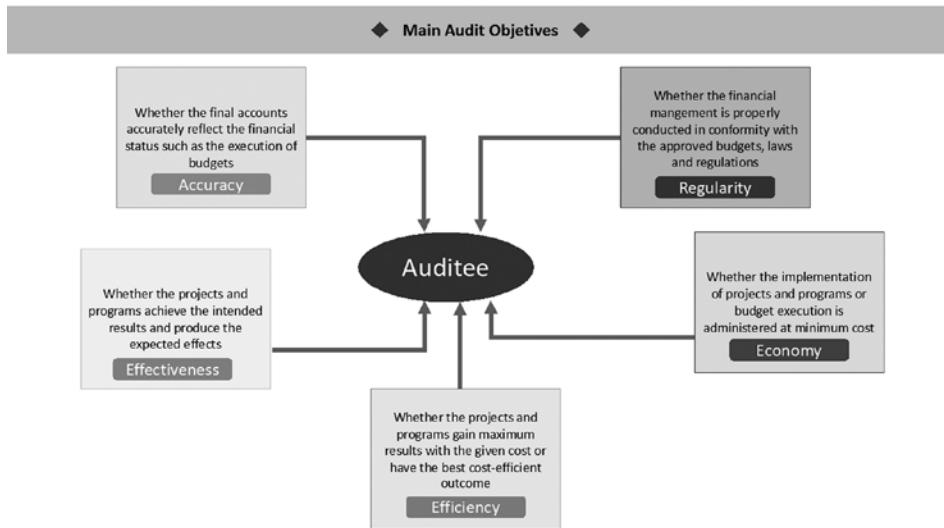
La gestión de la fiscalización superior en Japón no es ajena a los desafíos socioeconómicos de los últimos años. La disminución de la población y el aumento de los gastos de seguridad social debido a la tasa de natalidad decreciente y el envejecimiento de la población; y, particularmente la reconstrucción derivada del “gran terremoto y tsunami del 11 de marzo de 2011 y del accidente en una planta de energía nuclear, se han convertido en los temas de la agenda del Gobierno para enfrentar tales retos.

En ese sentido, el CAJ ha impulsado las auditorías transversales poniendo especial énfasis en la previsión (ex ante) y en la implementación (durante). Esto, a diferencia

¹⁹¹ Sobre detalles en este apartado, véase *I. Outline of audit Activities Basic Policy on Audit for 2013 Approved by the Audit Commission on September 5, 2012* http://www.jbaudit.go.jp/english/report/pdf/fy2012report_1.pdf; y *II. Summary of Audit Findings.* http://www.jbaudit.go.jp/english/report/pdf/fy2012report_2.pdf disponibles al 27-11-2015

de México, significa un acompañamiento consultivo y un seguimiento efectivo, más que el simple señalamiento auditor de la desviación con el compromiso incierto de que las faltas no volverán a pasar. La práctica auditora destaca dos categorías: las “auditorías obligatorias” (cumplimiento financiero), que practica periódicamente; y las “auditorías discretionales” (de gestión o desempeño), aquellas que el CAJ puede practicar cuando lo estima necesario. En ese marco, el CAJ practica los siguientes tipos de auditoría:

TIPOLOGÍA DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN EL CONSEJO DE AUDITORIA DE JAPÓN



http://www.jbaudit.go.jp/english/img/effort/aspect_1.jpg 28-11-2016

Como se aprecia, en la parte superior se agrupan las “Auditorías de conformidad y regularidad”, esto es de la exactitud financiera y el cumplimiento normativo (eficacia), mientras que en la parte inferior las “Auditorías de economía, de eficiencia y de efectividad (de desempeño)¹⁹². Destaca, que las auditorías de “exactitud y regularidad” se centran en la eficacia de la contabilidad y del presupuesto. Sin embargo, las prioridades del CAJ se centran en las auditorías de desempeño y en el seguimiento de los resultados de éstas para fortalecer

¹⁹² Véase detalle en el apartado *Auditoría de Desempeño. Teoría organizacional y práctica procedimental*.

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

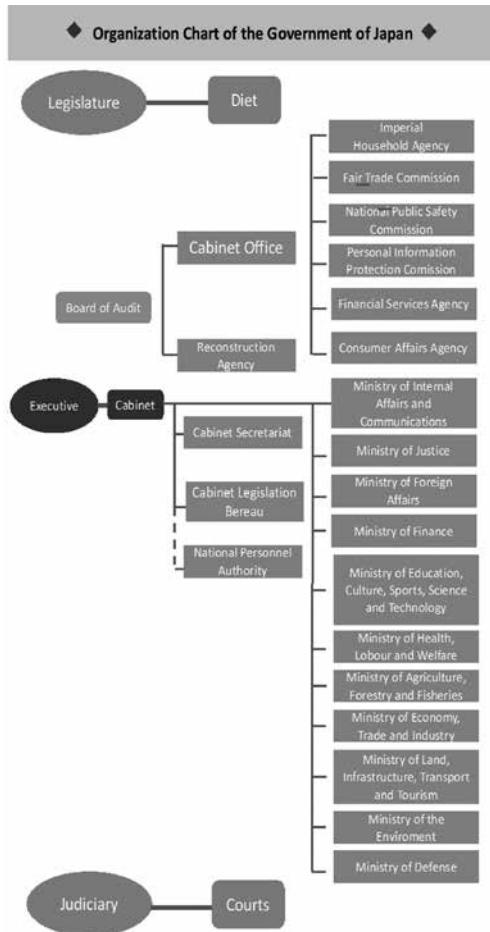
la transparencia y el combate a la corrupción. La efectividad de la auditoría es más contundente cuando no solo el Consejo, sino la Dieta, se cercioran de que las medidas de mejora se realizaron completamente. Más, aún, “los efectos o impacto de las actividades de auditoría en Japón no se limitan a las cantidades indebidas”, ya que las medidas se imponen no sólo sobre los casos denunciados, sino en todos los supuestos, aunque no hayan sido sujetos detectados. Es decir, no solo se instruyen, corrigen o asesoran en el curso de la auditoría, sino que surten efecto de rectificación o mejora en operaciones similares en toda la administración pública. Ello, a diferencia de México, implica medidas de control preventivas y correctivas horizontales sobre todo el gobierno. Tal diseño impulsa un efecto de ondulación disuasoria en el futuro al prevenir la repetición de casos similares posteriores.

El CAJ está cambiando la figura de controlador por la de acompañante en las operaciones financieras y administrativas del Estado. Es así, que los mismos funcionarios del CAJ imparten los cursos de auditoría como profesores de los auditores internos de los ministerios y agencias del Estado y de los gobiernos locales en todos los niveles, enfatizando en la prevención de la recurrencia, el control interno y mejorar los sistemas administrativos. Todo ello, se refuerza con lo que se llama “el informe del informe de auditoría”, cuyo objeto es explicar los resultados divulgados a los auditados para una mejor comprensión incluyendo altos niveles de ejecución del presupuesto del Estado.

c) *Organización*¹⁹³

El CAJ está al primer nivel del gobierno, como se muestra a continuación:

¹⁹³ Véase *Chapter1 Organization* <http://www.jbaudit.go.jp/english/jbaudit/chapter1.html> actualizado y disponible el 27-11-2015



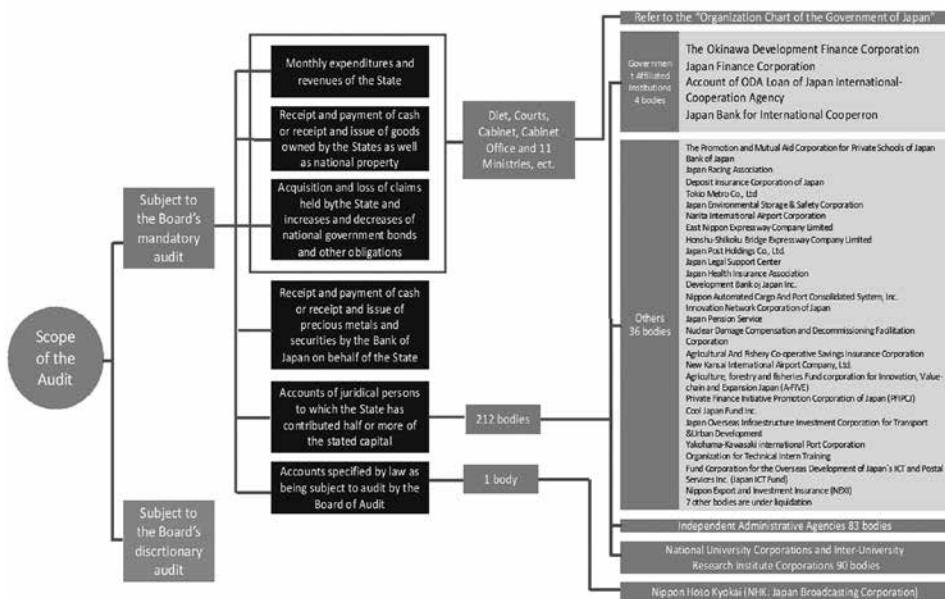
Fuente: <http://www.jbaudit.go.jp/english/jbaudit/status.html> 27-11-2015

Como se aprecia, el CAJ (*Board of Audit*), aparece jurídica y prácticamente como un cuarto poder incrustado en el Gobierno. Asimismo, destaca, entre otras, la “Agencia Nacional de Personal” que controla todos los procesos inherentes a la administración y organización del empleo y la profesionalización del capital humano del gobierno¹⁹⁴. Por ello, antes de abordar la estructura de organización del CAJ, conviene dar un vistazo al “universo de fiscalización” a continuación:

¹⁹⁴ En contraste, en México existen direcciones generales, direcciones o coordinaciones de personal o de recursos humanos en prácticamente todos los entes públicos y todas las unidades administrativas, sean estos chicos o grandes, lo que implica repeticiones administrativas muy costosas sin que se prevea control administrativo racional alguno.

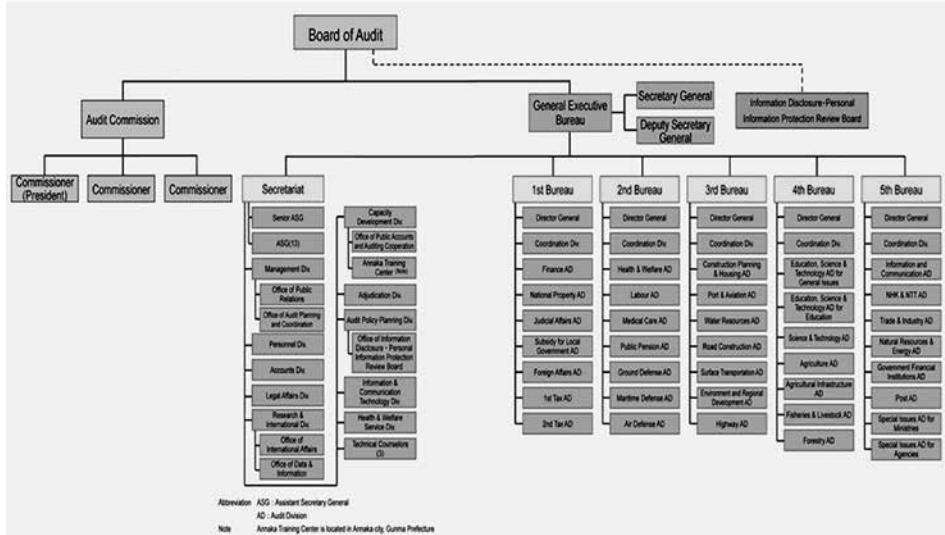
El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

UNIVERSO O COBERTURA DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DEL CONSEJO DE AUDITORÍA DE JAPÓN



<http://www.jaudit.go.jp/english/effort/coverage.html>

ESTRUCTURA DE ORGANIZACIÓN DEL CONSEJO DE AUDITORÍA DE JAPÓN



FUENTE: <http://www.jaudit.go.jp/english/jaudit/chapter1.html>, al 28-11-2015

Como se observa, además de la Dieta, la Corte, y los Ministerios que integran las instituciones públicas fundamentales del gobierno, el universo de fiscalización, del CAJ implica en total 450 entidades sujetas a auditoría. Para ello, el CAJ cuenta con una estructura de organización centralizada, pues no cuenta con oficinas regionales, bajo la dirección de la “Comisión de Auditoría” (*Audit Comission*), representada por un presidente y dos Comisionados quienes adoptan un sistema colegiado que garantiza objetividad, equidad e imparcialidad decisoria. Se trata de una estructura de amplio alcance, pues la Comisión se concentra en la toma de decisiones mientras que una “Oficina General Ejecutiva” (*General Executive Bureau*) opera como líder técnico. Así, la dirección y la operación se delimitan logrando un equilibrio entre el justo juicio y la autonomía operativa.

La Oficina General Ejecutiva (OGE) es dirigida a su vez por una Secretaría General con su respectivo Secretario General Adjunto (*Deputy Secretary General*, Art. 14). La OGE, se integra por una Secretaría, con su correspondiente Asistencia (*Senior Assistance Secretary General*), quien se encarga de auxiliar en los servicios administrativos de apoyo a toda la organización a través de las divisiones de Administración (*Management Div*), Relaciones Públicas; Planeación y Coordinación; Personal; Finanzas; Asuntos legales; Investigación; Asuntos internacionales y Datos electrónicos.

Además, la OGE cuenta con una “División de Desarrollo de Capacidades” (*Capacity Development Div*) encargada de la Oficina de Cuentas Públicas y cooperación de auditoría, así como del Centro de entrenamiento profesional en Auditoría de *Annaka*. Es interesante observar cómo la “Comisión de Auditoría” integra la división de Planificación de la política de auditoría que tiene a su cargo la “Oficina de divulgación de información pública y protección de datos personales”, lo que evidencia el nivel de prioridad, pero sobre todo de racionalidad sobre el derecho a la información pública a diferencia de México.

“Las cuestiones fiscalizadoras” están a cargo del Personal Técnico (Art. 17 y 18) bajo la coordinación de la “Oficina General Ejecutiva”, organizada en cinco Oficinas de Auditoría, (Bureaus 1° to 5°) en forma de divisiones delimitadas de acuerdo con todos los ramos funcionales del gobierno, como se muestra a continuación:

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DE LAS DIVISIONES FISCALIZADORAS CONSEJO DE AUDITORÍA DE JAPÓN

Bureau	Audit Division	Ministries and Bodies subject to Audit
1st Bureau	Finance AD.	Consolidation of the audit of the State final accounts, credits, and goods carried out by the Board / Diet / Cabinet / Cabinet Office / Ministry of Finance / Bank of Japan / Deposit Insurance Corporation of Japan / Special issues on which the Secretary General of the Board requires the cross-division audit concerning the accounting of Special Accounts of the State
	National Property AD.	Consolidation of the audit of national property carried out by the Board / Board of Audit / National Personnel Authority / Imperial Household Agency / Fair Trade Commission / Japan Mint / National Printing Bureau / Japan Tobacco Inc. (JT)
	Judicial Affairs AD.	Courts / Ministry of Justice / Japan Legal Support Center
	Subsidy for Local Government AD.	Ministry of Internal Affairs and Communications (MIC) (except for the matters on which the other Audit Divisions are in charge of audits in the MIC) / Reconstruction Agency / National Public Safety Commission / The accounting of the subsidies for the local governments / Special issues on which the Secretary General of the Board requires the cross-division audit concerning the accounting of the local governments
	Foreign Affairs AD.	Ministry of Foreign Affairs / Japan International Cooperation Agency (JICA) / Japan Foundation
2nd Bureau	1st Tax AD. 2nd Tax AD.	Tax Bureau of Ministry of Finance / Customs and Tariff Bureau of Ministry of Finance / National Tax Agency / Customs
	Health & Welfare AD. Labour AD. Medical Care AD. Public Pension AD.	Ministry of Health, Labour and Welfare / Japan Pension Service/ Welfare and Medical Service Agency / National Hospital Organization / Japan Organization for Employment of the Elderly, Persons with Disabilities and Job Seekers / Government Pension Investment Fund
	Ground Defense AD. Maritime Defense AD. Air Defense AD.	Ministry of Defense / Ground, Maritime and Air Self-Defense Forces
	Construction Planning & Housing AD. Port & Aviation AD. Water Resources AD. Road Construction AD. Surface Transportation AD. Highway AD.	Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism (MLIT) (except for the matters on which the other Audit Divisions are in charge of audits in MLIT) / Tourism Agency / Meteorological Agency / Coast Guard / Urban Renaissance Agency / Japan Water Agency / Japan Railway Construction, Transport and Technology Agency / Narita, New Kansai International Airport Co., Ltd / Tokyo Metro Co., Ltd / East Nippon, Central Nippon, West Nippon and Honshu-Shikoku Bridge Expressway Co., Ltd
	Environment and Regional Development AD.	City Bureau of the MLIT / Sewerage and Wastewater Management Department in the Water and Disaster Management Bureau of the MLIT / Ministry of the Environment / Environmental Restoration and Conservation Agency / Japan Environmental Safety Corporation
4th Bureau	Education, Science & Technology AD. for General Issues Education, Science & Technology AD. for Education Science & Technology AD.	Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology / The Promotion and Mutual Aid Corporation for Private Schools of Japan / Japan Science and Technology Agency / National Agency for the Advancement of Sports and Health / Japan Student Services Organization / RIKEN / Japan Aerospace Exploration Agency / Japan Atomic Energy Agency / National University Corporations
	Agriculture AD. Agricultural Infrastructure AD. Fisheries & Livestock AD. Forestry AD.	Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries / Fisheries Agency / Forestry Agency / Japan Racing Association / Agriculture & Livestock Industries Corporation / National Agriculture and Food Research Organization / Forestry and Forest Products Research Institute
	Information and Communication AD.	Global ICT Strategy Bureau, Information and Communications Bureau, and Telecommunication Bureau of the MIC / National Institute of Information and Communications Technology / Special issues on which the Secretary General of the Board requires the cross-division audit concerning the accounting related to Information and Communications
	NHK & NTT AD.	Japan Broadcasting Corporation(NHK) / Nippon Telegraph and Telephone Corporation (NTT)
	Trade & Industry AD. Natural Resources & Energy AD.	Ministry of Economy, Trade and Industry / Agency for Natural Resources and Energy / National Institute of Advanced Industrial Science and Technology / Japan External Trade Organization / New Energy and Industrial Technology Development Organization / Japan Oil, Gas, and Metals National Corporation / Nuclear Damage Liability Facilitation Fund
5th Bureau	Government Financial Institutions AD.	The Okinawa Development Finance Corporation / Japan Finance Corporation / Japan Housing Finance Agency / Development Bank of Japan
	Post AD.	Japan Post Holdings / Management Organization for Postal Savings and Postal Life Insurance
	Special Issues AD. for Ministries Special Issues AD. for Agencies	Audit in response to the requests by the Diet based on the provision of the Diet Act / Special issues on which the Secretary General of the Board requires audits

FUENTE: <http://www.jbaudit.go.jp/english/jbaudit/chapter1.html>, al 28-11-2015

Cada unidad auditora es dirigida por un Director General Divisional, apoyado a su vez por un Coordinador, cuya gestión se orienta al control integral, independiente de tipos de

auditoría. Esto, confirma que la organización hacia los segmentos funcionales del gobierno es rasgo de las mejores prácticas del mundo:

DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DE LAS DIVISIONES FISCALIZADORAS DEL CONSEJO DE AUDITORÍA DE JAPÓN
La 1 ^º División de Auditoría (Audit Division) tienen a su cargo las divisiones de control en Finanzas (Finance); Patrimonio Nacional (National property); Asuntos Judiciales (Judicial Affairs); Subsidios Gubernamentales (Subsidy for local Government); Relaciones Exteriores (Foreign Affairs); y contribuciones fiscales 1 y 2 (Tax 1st an Tax 2ns);
La 2 ^º División de Auditoría, tiene a su cargo las divisiones de control en Salud y Bienestar (Health & Welfare); Trabajo (Labour); Ciudades Médicos (Medical Care); Pensiones Públicas (Public Pension); y Defensa en tierra, mar y aire (Ground Defense; Maritime Defense & Air Defense)
La 3 ^º División de Auditoría, tiene a su cargo las divisiones de control en Planeación y Construcción de Vivienda (Construction Planning & Housing); Puertos y Aviación (Port & Aviation); recursos Hidráulicos (Water Resources); Construcción vial (Road Construction); Transporte Terrestre (Surface Transportation); Autopistas (Highway); y Medio Ambiente y Desarrollo Regional (Environment and Regional Development);
La 4 ^º División de Auditoría: las divisiones de control en Educación Ciencia y Tecnología (Education, Science & Technology for General Issues); Educación Ciencia y Tecnología para Educación (Education, science & Technology for Education); Ciencia y Tecnología (Science & Technology); Agricultura (Agriculture); Infraestructura Agrícola (Agriculture Infrastructure); Ganadería y Pesca (Fisheries and Livestock); y Forestal (Forestry); y
La 5 ^º División de Auditoría, tiene a su cargo las divisiones de control en Información y Comunicación (Information and Communication); la Corporación Radiodifusora de Japón y la Corporación de Telefónica y Telégrafos Nipona (NHK&NTT); Industria y comercio (Trade & Industry); Energía y Recursos Naturales (Natural Resources & Energy); Instituciones Financieras del Gobierno (Government Financial Institutions); Correos (Post); Asuntos Especiales de Ministerios (Special Issues for Ministries); y Asuntos especiales de Agencias (Special Issues for Agencies)
Fuente: http://www.jbaudit.go.jp/english/jbaudit/chapter1.html al 28-11-2015

Según su Informe de Gestión 2014¹⁹⁵, esta organización cuenta con una plantilla autorizada de “1,258 plazas que integran la fuerza de trabajo del CAJ, los cuales han superado la “Prueba de Acceso a la Función Pública” realizada por la Dirección Nacional de Personal.

Como resultado de su gestión, en 2013 el CAJ determinó “470 casos de irregularidades que ascendieron a 54,379.07 millones de yenes” (7,341.2 millones de pesos cuando 1 peso=0.135 yenes, al 27-11-2015); “77 demandas presentadas y medidas exigidas por 353,345.64 de yenes” (47,701.7 millones de pesos); y “64 medidas de apremio adoptadas por 118,821.27 de yenes” (16,040.9 millones de pesos), lo que en total representó

¹⁹⁵ Véase *I. Outline of audit Activities Basic Policy on Audit for 2013* Approved by the Audit Commission on September 5, 2012 http://www.jbaudit.go.jp/english/report/pdf/fy2012report_1.pdf; y *II. Summary of Audit Findings*. http://www.jbaudit.go.jp/english/report/pdf/fy2012report_2.pdf disponibles al 27-11-2015.

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

“611 casos por 490,745.10 millones de yenes” (66,250.6 millones de pesos)¹⁹⁶ en un solo año. Sin duda, la gestión de la auditoría, y del gobierno en general, en Japón es por sí misma ejemplar.

10. Apreciaciones sobre la fiscalización superior comparada

Se ha visto que las organizaciones, y las SAI no son la excepción, reflejan sus propósitos desde su nomenclatura constitucional. No se trata simplemente de formas distintas de nombrar al control externo gubernamental que, en la nueva gestión y gobernanza públicas, además de las oficinas de Auditoría, las Contralorías, los Tribunales o Cortes de Cuentas; y los Consejos o Cámaras de Cuentas, en algunos casos está adoptando ya el concepto de “Oficinas para la Rendición de Cuentas”, cuyo enfoque es más a la “responsabilización”, sino de formas distintas de concebir el control gubernamental en el mundo.

En lo general, salvo particularidades en cada país, es común que el procedimiento de designación, permanencia o destitución de los titulares o cuerpos colegiados que dirigen las SAI, se realice bajo el control previsto en el candado de contrapesos (propuesta-ratificación) entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, o Monarca y Parlamento. Incluso en China, en el nombramiento que hace el Premier, se previene la aprobación del Consejo Popular Nacional.

Destaca que por lo general poseen “independencia” constitucional expresa para decidir sus técnicas de gestión, los alcances y objetivos de auditoría, administrar su presupuesto, definir su organización y designar a su personal; así como facultades amplias y libertad para acceder, requerir y cuestionar todo tipo de información y auditar a toda persona siempre que ejerza recursos públicos. Esta independencia, más no autonomía como es en México, no significa indiferencia sobre la transparencia, rendición y fiscalización de sus propias cuentas, sino que deben fungir con el ejemplo en esos temas y ser congruentes con las funciones que desempeñan, no solo bajo condiciones de integridad sino de productividad.

Para simplificar la interpretación y apreciaciones sobre la gestión de la auditoría en las nueve sociedades Estado seleccionadas, sirva el resumen a continuación

¹⁹⁶ *Summary of Audit Findings.* http://www.jbaudit.go.jp/english/report/pdf/fy2012report_2.pdf .

Jerónimo Jesús Salinas García

INDICADORES IDENTIFICADOS EN LOS MODELOS DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR COMPARADA

EN NUEVE PAÍSES SELECCIONADOS

Modelo	MODELO SANCIONATORIO					MODELO ARGUMENTATIVO			MODELO MIXTO			ARGUMENTATIVO
	PAÍS/ INDICADOR	FRANCIA	ITALIA	BRASIL	REINO UNIDO	ALEMANIA	EUA	CHINA	RUSIA	JAPÓN	MÉXICO*	
SAI	Corte de Cuentas	Corte de Cuentas	Tribunal de Cuentas	Oficina Nacional de Auditoría	Oficina Federal de Auditoría	Oficina para la Rendición de Cuentas del Gobierno	Consejo y Oficina Nacional de Auditoría	Cámara de Cuentas de la Federación Rusa	Consejo de Auditoría de Japón		Auditoría Superior de la Federación	
Dirección	Colegiada	Colegiada	Colegiada	Colegiada	Colegiada	El Ejecutivo propone al presidente y al Vicepresidente quienes son ratificados por ambas Cámaras	El Ejecutivo nombra al Titular quien es ratificado por el Senado de la República	El Ejecutivo recomienda a los 12 miembros. La Duma nombra una mitad y el Consejo a la otra	El Ejecutivo nombra 3 Comisionados con la aprobación de ambas Cámaras de la Dieta	El Ejecutivo recomienda a los 12 miembros. La Duma nombra una mitad y el Consejo a la otra	Unipersonal	Colegiado
Designación del Titular	Por decreto del Ejecutivo previo anuncio público de las Comisiones de cada una de las dos Cámaras.	El Ejecutivo propone a quien será el presidente de entre los miembros de la Corte, de cada una de las dos Cámaras.	Nueve ministros: 6 por el Congreso; 1 por el Ejecutivo y 2 miembros del Tribunal.	La Reina designa al Titular, previo procedimiento de la Cámara de los Comunes.							La Cámara de Diputados designa al Titular por el voto de las dos terceras partes del pleno	
Periodo	Vitalicio	Vitalicio	10 años	12 años	15 años	Indefinido	6 años	7 años	7 años	8 años		
Al Parlamento. Se asume a la aprobación del Informe de Resultado.	Al Parlamento. Se asume a la aprobación del Informe de Resultado.	Al Congreso. Se asume a la aprobación del Informe de Resultado.	Al Parlamento. Se contrata un auditor externo, para evaluar la NAO.	Al Parlamento. Una comisión designada por la PAC audita al BRH.	Al Congreso y al Ejecutivo si se lo pide. Cualquier miembro del Congreso pue- do solicitarla	Al Consejo de Estado, quienes evalúan y aprueban el Informe de Resultados.	Al Duma o Parlamento, quienes evalúan y aprueban el Informe de Resultados.	Al Gabinete y a la Dieta quienes evalúan y aprueban el Informe de Resultados.	Al Gabinete y a la Dieta quienes evalúan y aprueban el Informe de Resultados.	Al Gabinete y a la Dieta quienes evalúan y aprueban el Informe de Resultados.	A la Cámara de Diputados por medio de la CVASF y su Unidad de Evaluación y Control	
Temporali-dad del Control Externo	Ex post y ex ante desde 2008	Ex post y ex ante desde 1858	Ex post	Ex post y ex ante desde 1983 y en tiempo real desde 1994	Ex post y ex ante desde 1985 y en tiempo real desde 1995	Ex post y ex ante desde 1985 y en tiempo real desde 1996	Ex post y ex ante desde 2006 y en tiempo real desde 2012	Ex post y ex ante desde 1995 y en tiempo real desde 2013	Ex post y ex ante desde 2006 y en tiempo real desde 2013	Ex post y ex ante desde 1995 y en tiempo real desde 2013	Ex post y ex ante desde 1995 y en tiempo real desde 2013	Ex post, hasta el SNA 2016. Ex ante y en tiempo real, solo en casos especiales
Prácticas	Evaluación desde 1958 y auditorías de desempeño desde 2001	Evaluación desde 1858 y auditorías de desempeño desde 1994	Desde 1998 auditorías de desempeño	Desde 1983 Auditorias de desempeño	Desde 1985 Auditorias de desempeño	Desde 1970 evaluaciones de políticas y desde 1985 Auditorias de desempeño	Desde 2006 auditorias de desempeño y evaluaciones de políticas públicas	Desde 2013 auditorias de desempeño y evaluaciones de políticas públicas	Desde 2013 auditorias de desempeño y evaluaciones de políticas públicas	Desde 1947 auditoria económica y efectividad	Desde 1947 auditorias de desempeño y evaluación y desde 2012 evaluación	Continúa siguiente página

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

País/Indi- cador	Francia	Italia	Brasil	Reino Unido	Alemania	EUA	China	Rusia	Japón	México*
Facultades	De control externo, procuración e imparcialización de justicia en el orden administrativo	De control externo, procuración e imparcialización de justicia en el orden administrativo	De control externo	De control externo	De control externo	De control externo	De control externo e imposición de ciertas medidas sancionatorias/ resarcitorias.	De control externo e imposición de ciertas medidas sancionatorias/ resarcitorias.	De control externo e imposición de ciertas medidas sancionatorias/ resarcitorias.	De control externo e imposición de ciertas medidas sancionatorias/ resarcitorias.
Presupues- to anual	3,683.30	5,300.00	5,992.00	1,488.70	2,332.40	9,082.90	No disponible	756	No disponi- ble	1,864
Productivi- dad anual de sus acciones sin cuantificar monetaria- mente	1,924 recomendaciones sin cuantificar monetaria- mente		40,900 mdp en daños y pérdidas evitadas; 4,316.0 mdp recuperados	Aumentos de eficiencia estimados en 28,773 mdp, por recomenda- ciones impuestas.	Entre 52,650 y 87,750 mdp por ahorros o ingresos adicionales	1.27 billones de pesos en ahorros o beneficios financieros reales. 134 dólares por cada dólar que gasta la GAO.	100,000 personas, sancionadas y 300 casos judiciales, por 78,500 millones de pesos.	2,587 casos de violaciones por 132.2 mdp, 394 medidas disciplinarias, 158 casos judiciales por 77.9 mdp	470 irregu- laridades por 7,341.2 mdp; 77 medidas exigidas por 47,701.7 mdp; y 64 de apremio por 16,040.9 mdp	6,116 mdp por recuperaciones (en CP 2014)
Operacion	Descentrali- zada en 7 Cortes de Cuentas Regionales	Descentrali- zada en 21 Cámaras de Auditorías Regionales	Centralizada	Descentrali- zada en 3 Oficinas Regionales	Descentrali- zada en 7 Oficinas Regionales	Descentrali- zada en 11 Oficinas Regionales	Descentrali- zada en 18 Oficinas Regionales y 20 Oficinas Satélite	Centralizada	Centralizada	Centralizada
Personal (de planta)	1,775 pla- zas, el 76% en oficinas regionales	2,493 plazas, el 54.2% en Oficinas regionales	2,695 plazas	822 plazas	822 plazas	1,338 pla- zas, el 56% en oficinas regionales	3,000 plazas, el 30% en las oficinas Regio- nales	3,414 plazas, el 85% en ofi- cinas satélites y regionales	1,263 plazas	1,258 plazas 1,977 plazas

FUENTE: Elaboración propia con base a información disponible en las páginas web vinculadas de www.intosai.org de los países seleccionados. En el caso de México, con base al Informe del Resultado de la CP. 2013 publicado el 18 de febrero de 2015; el Presupuesto de Egresos; y la Estructura Ocupacional de la ASF publicados en DOF para el ejercicio fiscal 2014.* ha incluido a la ASF de México para facilitar su contraste y comparación.

El modelo de dirección predominante, salvo en EUA que es unipersonal, privilegia los órganos colegiados. No es casual que tal esquema sea el más generalizado y que la SAI del Reino Unido, tras siete siglos de dirección monocrática y vitalicia, haya adoptado el esquema colegiado recién (2011).

En cuanto al periodo de duración en el cargo es común que en los Tribunales o Cortes de Cuentas éstos sean de carácter vitalicio o periodos largos. Salvo excepciones, normalmente se trata de periodos que van de 4 a 15 años tratando de dar continuidad a la dirección al margen de los cambios electorales. No obstante, los periodos de gestión no deben ser tan cortos que impidan la continuidad estratégica, ni tan largos que propicien el anquilosamiento que impida el refresco, la renovación y la innovación indispensable en toda gestión pública.

Respecto al procedimiento de rendición de cuentas que siguen las SAI, esto es, la forma en que son sujetas al control externo también, por lo general éste se asume con la aprobación del Informe de Resultados que éstas presentan al Legislativo o, en algunos casos, también al Ejecutivo. Particularmente, destacan el Reino Unido y Alemania, donde éstas se sujetan al control externo que efectúan los legisladores y la sociedad, además del que les practican regularmente auditores independientes a petición del propio Parlamento o Congreso.

Con relación a la evaluación y las auditorías de desempeño que practican, por lo general, en los tres modelos distinguidos, sin restricciones practican el control externo, no solo *ex post* o a posteriori, sino en muchos casos de políticas públicas en forma previa o *ex ante*. Al respecto, es interesante el diseño que se sigue en tiempo real al ejercicio del presupuesto particularmente en Japón.

Destaca, de manera especial, el enfoque amplio que por lo general tienen las auditorías de desempeño, conforme a la normativa internacional. Es decir, no solo el enfoque a la eficacia, a los resultados y al cumplimiento de los objetivos programáticos como es común en México. El enfoque a la organización y al personal de las instituciones es característico en las SAI de avanzada. Es tan importante, que en Japón la administración de personal y el derecho a la información pública se dirigen

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

a nivel nacional, lo que significa evitar enormes dispendios con la creación de repeticiones estructurales u organizaciones paralelas en cada nivel de gobierno.

Es interesante observar que el hecho de reportar sus resultados al Legislativo, ello no significa subordinación, ni atentar contra su independencia, sino potenciar y aprovechar la fuerza de sus argumentos y recomendaciones para optimizar más que fiscalizar la gestión pública. Legisladores y sociedad son fundamentales para que sus acciones se materialicen.

En cuanto a las “acciones emitidas en sus informes de resultados”, destaca que no solo de las auditorías de cumplimiento financieras es posible obtener recuperaciones (como sucede en México) sino que se pueden obtener, mucho más por ingresos, ahorros o economías de las auditorías al desempeño. Son notables los resultados en el Reino Unido (28,773 millones de pesos); en Alemania (87,750 millones de pesos), en EUA (1.27 billones de pesos), en China (78,600 millones de pesos) y en Japón (71,083.8 millones de pesos) en un solo año, cuando en México las recuperaciones registradas, desde la creación de la ASF y hasta el cierre de 2015, ascendieron a 97,920.2 millones de pesos¹⁹⁷.

Por lo que se refiere a la orientación de la estructura de organización, es interesante observar que salvo en México, donde prevalece una estructura de organización orientada a la especialización funcional según el tipo de auditorías (de cumplimiento, de desempeño, etc.), en el resto de los países es común la tendencia a estructurar la fiscalización superior buscando cubrir, como un espejo, los sectores funcionales del gobierno. Esto es, lo que les permite mayor flexibilidad, aprovechamiento y enriquecimiento de sus plantillas de personal.

Como se aprecia, salvo Brasil, Rusia y Japón y México), cuyas estructuras de operación se manejan en forma centralizada, esto es en un solo cuerpo sin contar con oficinas regionales distribuidas a lo largo y ancho del país en ciudades sede estratégicas que les permitan estar más cerca de las operaciones, la opción estructural que prevalece es la de organizaciones

¹⁹⁷ Informe General de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2014 <http://informe.asf.gob.mx/#0>

Jerónimo Jesús Salinas García

descentralizadas. Cabe destacar, la importancia que tiene distinguir entre descentralizar la operación, para optimizarla, pero mantener centralizados la información y el control.