

Perspectivas de la Fiscalización Superior en el Marco del Sistema Nacional Anticorrupción

C.P.C. Juan M. Portal
Auditor Superior de la Federación

22 de abril de 2015

México

Rendición de cuentas



Instituciones

Heterogéneas

Fragmentadas



Ineficaces para

combatir a la corrupción



Retos y costos

Eficacia

Credibilidad

Estudios → percepción del ciudadano

**Insatisfacción
de la
ciudadanía**



**¿Qué le hace
falta a la
democracia
mexicana?**

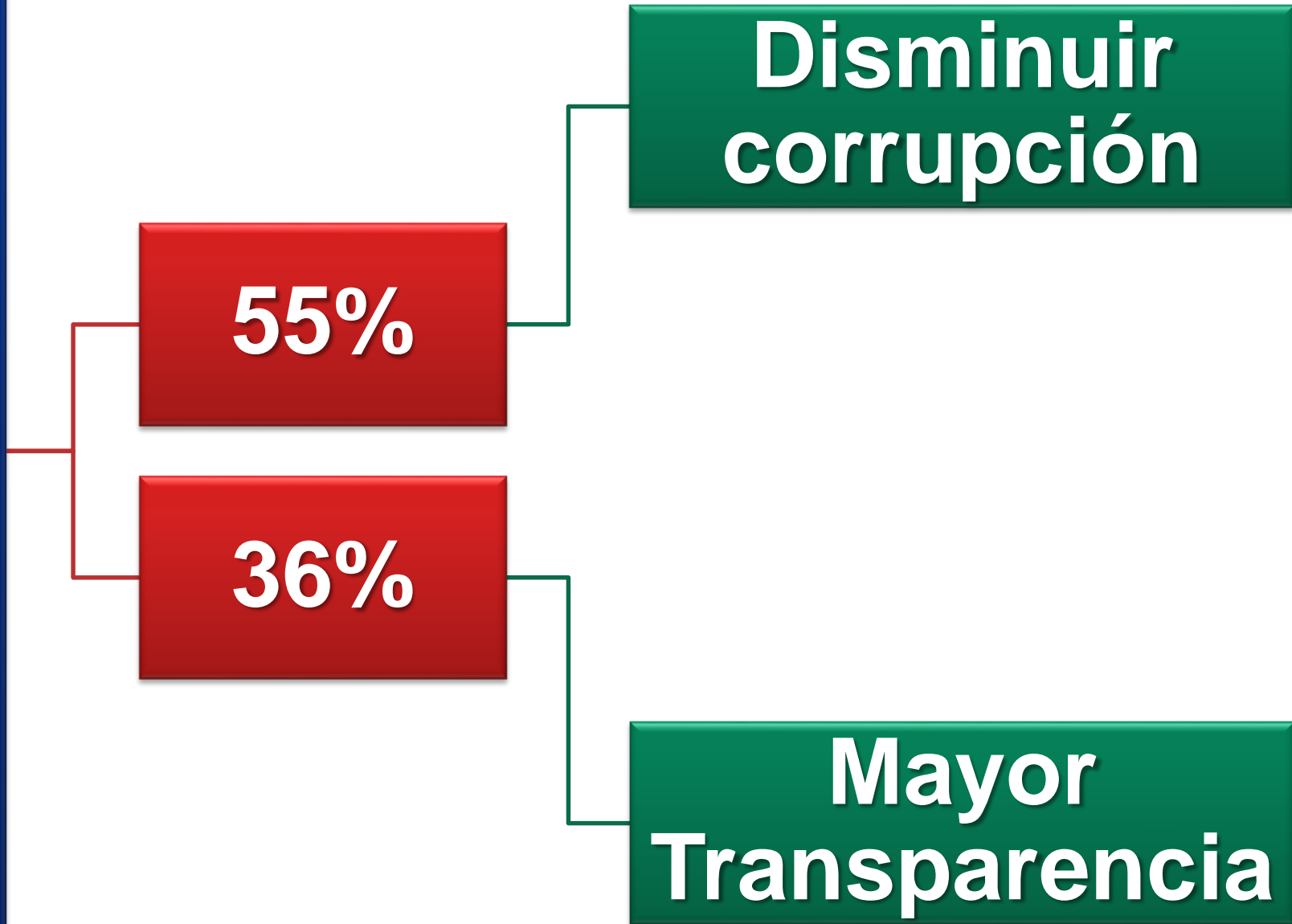


■ Consecuencias que genera la corrupción



- Desigualdad**
- Inexistencia frontera entre público y privado**
- Desvirtuar la naturaleza de los asuntos comunes**
- Crisis de legitimidad**

Latinobarómetro 2011





**Poderes
de la
Unión**

Institucionalidad

**Rendición
de
cuentas**



1824

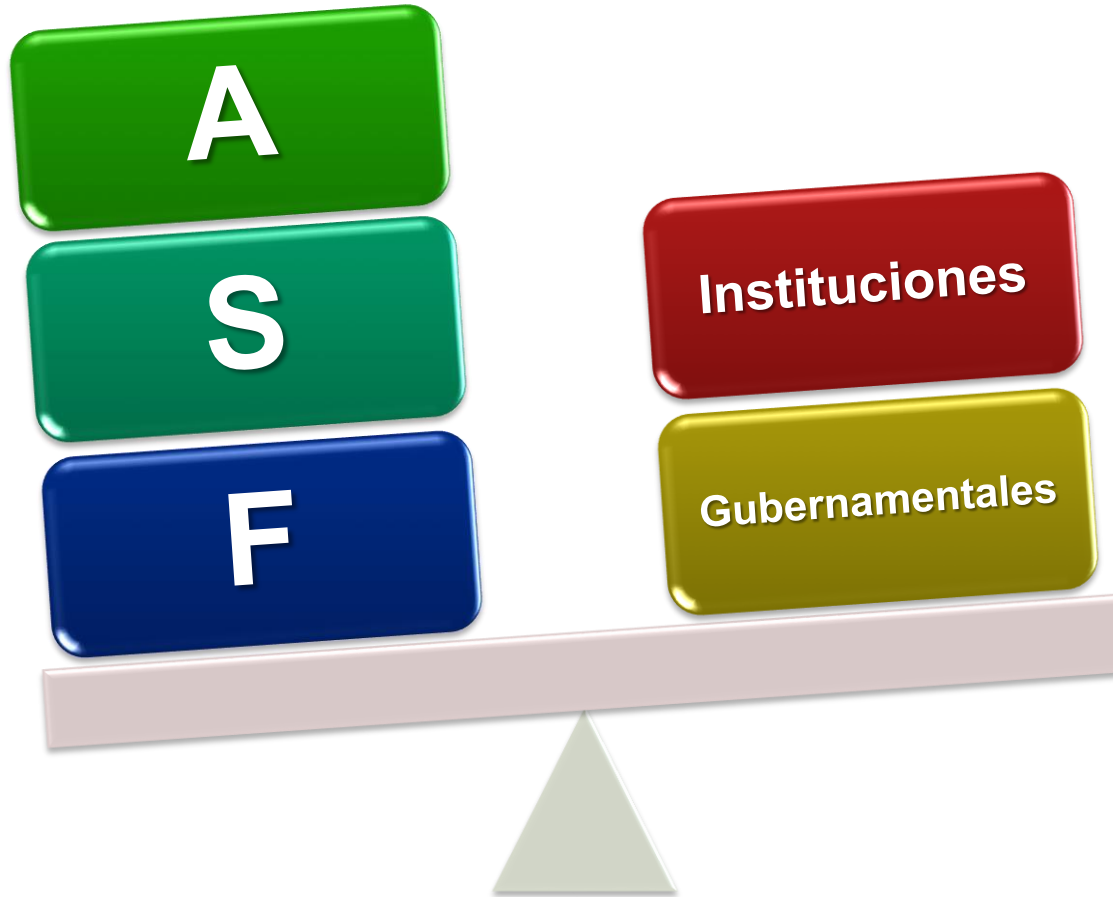
**Organismo
que vigila el
correcto
uso de la
hacienda
pública**

2000

**Órgano
con
autonomía
técnica y
de gestión**



Sistema Democrático



The diagram features a central dark blue circle with the text 'ASF' in white. This circle is surrounded by a thick, dark blue ring. Four rectangular boxes are positioned around the ring: a dark blue box at the top with 'Entes auditados', a grey box at the bottom with 'Quienes siguen evolución del Estado Mexicano', a grey arrow-shaped box on the left with 'Público en general', and a dark blue arrow-shaped box pointing left from the center with 'Poco conocido'.

**Entes
auditados**

ASF

**Público
en
general**

**Poco
conocido**

**Quienes siguen
evolución del
Estado Mexicano**

El objetivo de la fiscalización

**Comprobar acciones
del auditado**



**Cumplimiento de
programa**



**Aplicación correcta
de los recursos**



**Resultados
satisfactorios**

**Auditoría
demuestra
si en la
gestión del
gobierno**



**Respeto
de la ley**



**Cumplimiento
de los
objetivos
propuestos**



**Obligación
del
gobierno**



**“Rendición
de
Cuentas”**

Utilidad de la fiscalización



Cubrir necesidades

- Infraestructura
- Salud
- Educación
- Seguridad...

Utilidad de la fiscalización



Modelo de Fiscalización Superior

Confianza



Independencia

**Autonomía
técnica y de
gestión**

**Institución
fiscalizadora**



**Ente
auditado**



Autonomía técnica ASF

Entes
auditados

Magnitud de la
muestra

Enfoque (tipo
de auditoría)

Metodología
aplicada



Autonomía de gestión

Libre administración de su presupuesto

Propia política de recursos humanos

Definición o modificación de organigrama

Auditoría Gubernamental

Independencia

Autonomía



Mejores prácticas

Democracias avanzadas




Rendición de Cuentas



Autonomía



Independencia



**Normas
Profesionales
de
Fiscalización
Pública
INTOSAI**



Asamblea General ONU

• 22 dic. 2011



Promoción de la
Eficiencia, la
Rendición de
Cuentas, la
Eficacia y la
Transparencia de
la A. P. mediante el
fortalecimiento de
las EFS



**Miembros
ONU**

**Fiscali-
zación
Superior**

**Prácticas
eficientes
y eficaces
de los
gobiernos**

**Valor del
trabajo del
auditor
gubernamental**



**Mejora en
prestación de
bienes y
servicios por
estatales**



**Integración de
transparencia y
rendición de
cuentas en
administración**



**Elementos a
sociedad civil u
otros grupos →
evaluación de
políticas públicas y
programas**



**Indicadores
numéricos**
**Criteria
económicos**

**Beneficio
intangibile o
no
cuantificable**





**Perfeccionar
ejercicio
gubernamental**

**Mejor uso de
los recursos
públicos**

**Contribuir
a la
confianza
en la
gestión
del Estado**


Fiscalización




**Ámbito
internacional**

**Necesidad
de las EFS**


**Valor y
beneficio
de su labor**



Fortalecer la rendición de cuentas, integridad y transparencia de las entidades públicas



**Demostrar la relevancia
creciente de nuestro
papel ante los ciudadanos
y los legisladores**



**Ser organización
modelo y predicar con
el ejemplo**

ASF: Premisa básica

```
graph TD; A[ASF: Premisa básica] --> B[Generación de credibilidad]; B --> C[Pruebas documentales]; C --> D[Evaluación objetiva]; D --> E[Fin → Mejora de la gestión pública];
```

Generación de credibilidad

Pruebas documentales

Evaluación objetiva

Fin → Mejora de la gestión pública

ASF

**Autoridad
moral**

**100% profesional externo e
interno**

**Determinación
aceptada**

**Conocimientos
técnicos
actualizados**

**Código de
Conducta**

**Marco
Legal**



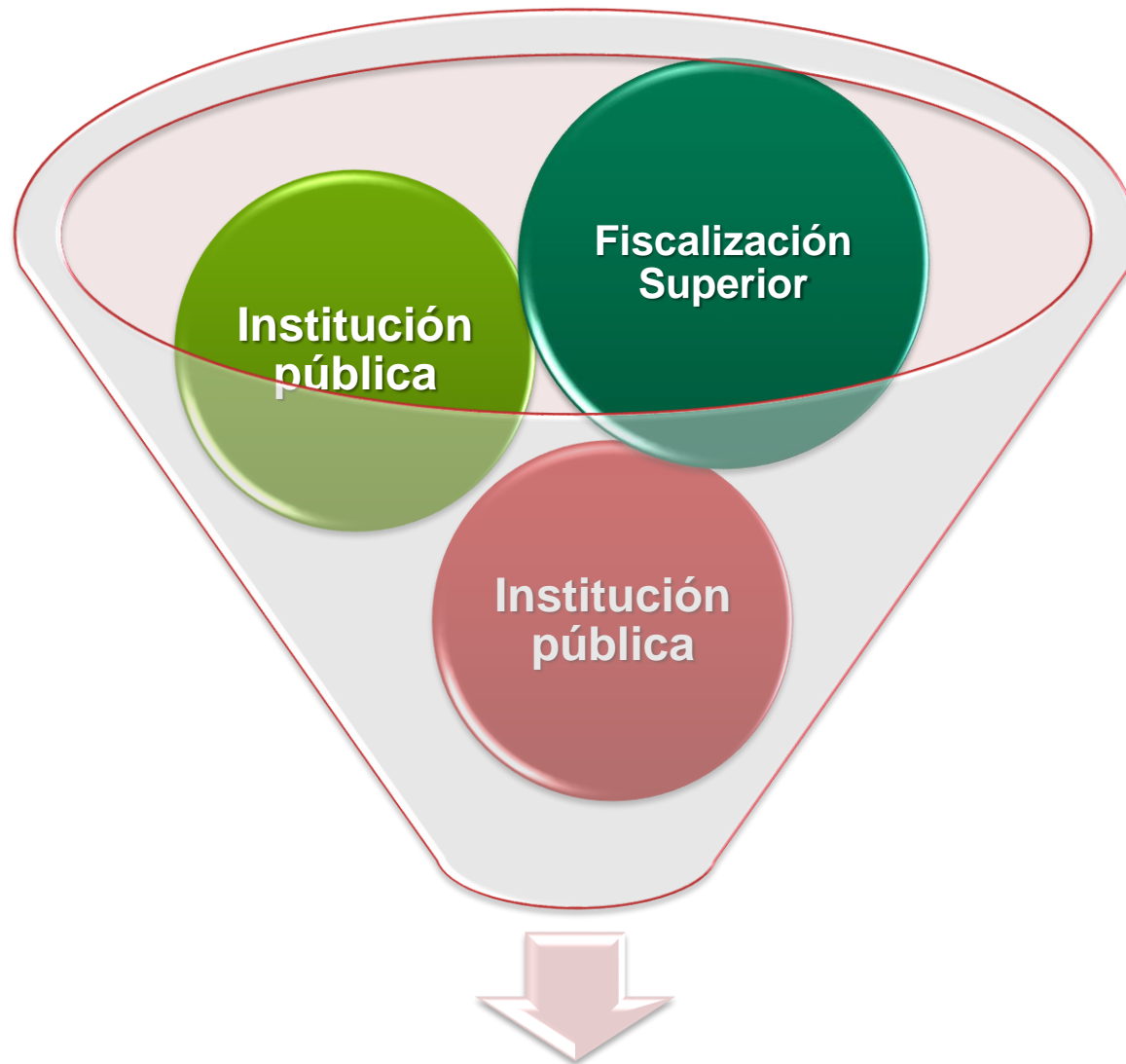


Confianza

Verdad

Anticlimática o desagradable

Insuficiente



Verdad → Recuperar confianza



**Contar con
credibilidad**

**Imagen
negativa del
ciudadano**

Desconfianza → Distancia

The diagram consists of a large grey circle at the top, a large pink circle at the bottom left, and a green rounded rectangle on the right. A red rounded rectangle is at the bottom. Three small colored circles (red, orange, yellow) connect the grey circle to the pink circle. The green rectangle contains the text 'Interés de la sociedad' and the red rectangle contains 'Trabajo del Funcionario Público'.

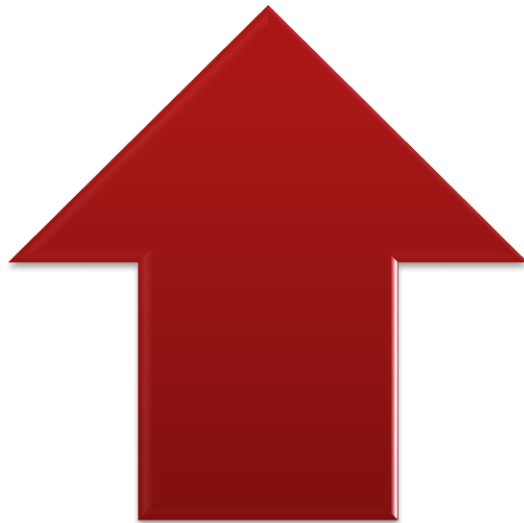
**Interés de la
sociedad**

**Trabajo del
Funcionario
Público**



Democracia

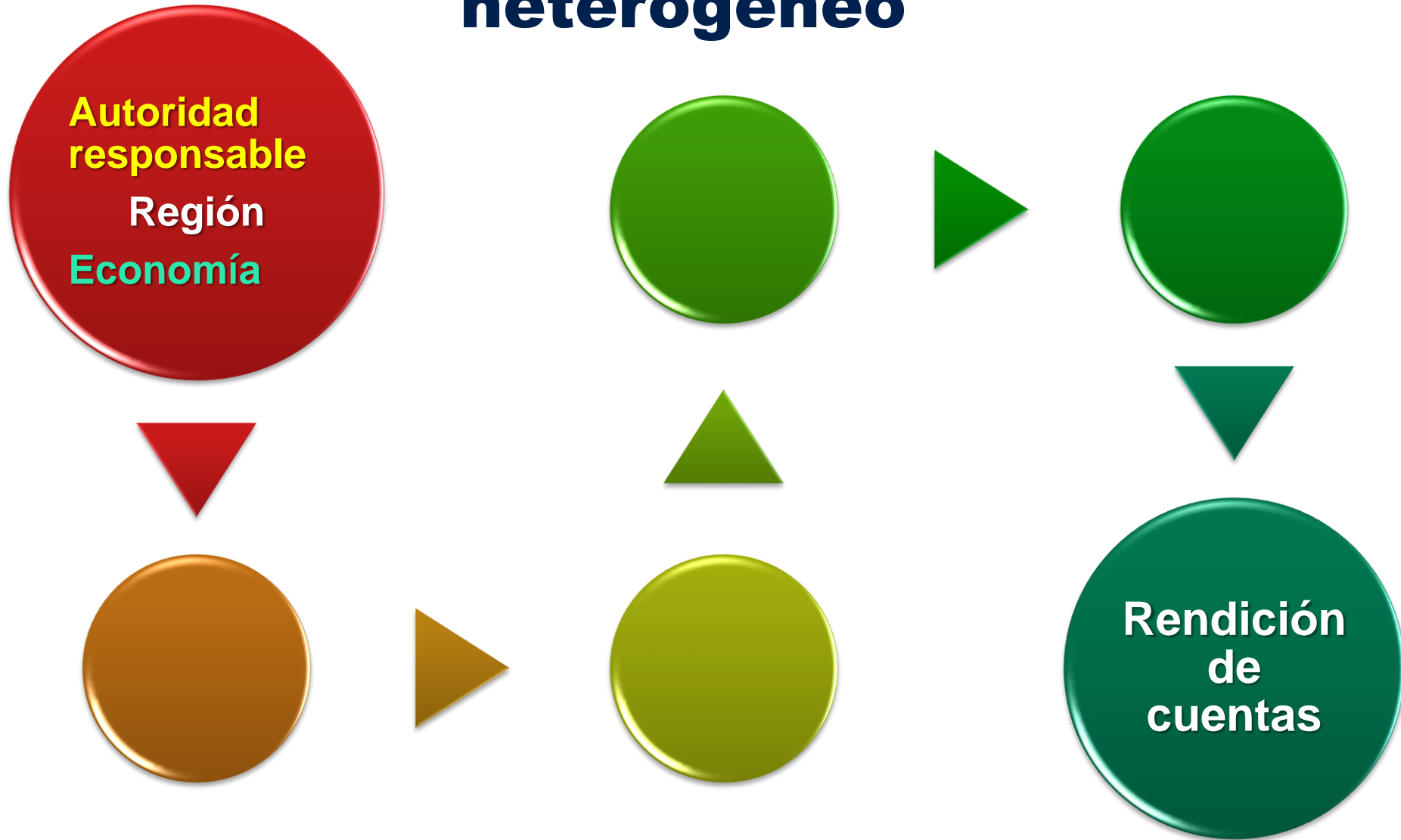
- Insuficiente



Desconfianza

- Crisis

Entramado institucional heterogéneo





**Quienes
toman las
decisiones
políticas**

**Contribución
para
cambios
necesarios**

**Dos
factores**

1

- **Imagen negativa es asunto de Estado (no de partidos)**



**Crisis
independiente
de
conformación
política**



**Solución debe
concebirse
como
sistémica**


2

- **Asuntos trascienden año fiscal**
- **Incentivos de funcionarios permanentes, no anuales**



Reconocimiento





Institucionalidad
**Entramado de
organizaciones**

SNA

**Límites de
interacción
individuo y
entidad**



SNA

**Límite de
interacción**

**Marco legal
del
funcionario
público**

Transformación del sistema

Falta de credibilidad

- Legalidad
- Orden
- Control
- Rendición de cuentas

Fiscalización

Transparencia

Sanciones efectivas

Incentivos → interés público

ASF

Solución integral



Mejorar condiciones fiscalización



Informe ASF → 14 meses después

No oportuno

Propicia confusión



Percepción negativa
Rendición de cuentas



**Propuesta
ASF**

**5 elementos que
destacar de la
iniciativa:**



1. Temporalidad del proceso de fiscalización



**Fiscalización
recursos
federales del
año en curso o
previos**



**Fiscalización
recursos
federales del
año en curso
o previos**




**Respuesta
más
dinámica y
oportuna**



**Situaciones
coyunturales**





**Fiscalización recursos
federales del año en curso o
previos**



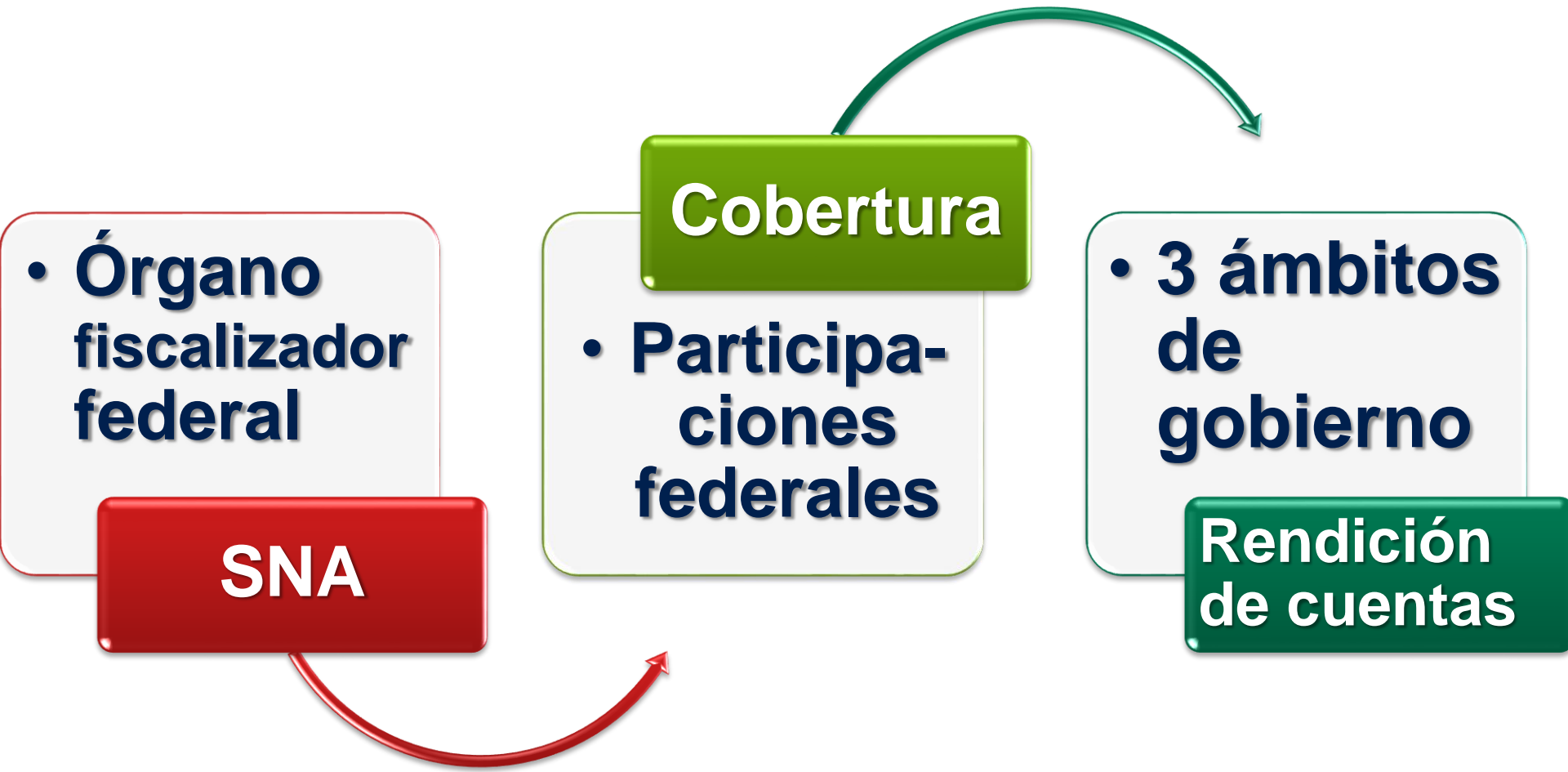
**Incentivo Serv. Púb. →
Elemento de disuasión**



Presencia ASF



2. Universo auditable





**Equilibrio
poderes
de
gobierno**

**Asimetría de
factores → Falta
de resultados
positivos y
sanción a
irregularidades**

**Medios de
comunicación**

**Desarrollo
institucional**



EFSL



**Limitaciones para asumir
funciones correspondientes**



3. Entrega de resultados



SNA

**Resultados
de
fiscalización**

**Entregas
cuatrimestrales
(jun, oct, feb)**

- **Cámara de
Diputados**

Valor de la entrega de resultados oportuna

Poder Legislativo

- Insumo para formación de agenda

Entes auditados

- Definir acciones de mejora
- Elemento preventivo para reiterar irregularidades

Opinión pública

- Proporciona elementos objetivos para sustentar análisis y debate



Entrega de resultados oportuna



Mayor valor estratégico


Identificar condiciones
que dan lugar a
vulnerabilidades en la
gestión de las entidades
públicas

SNA


**Asuntos
prioritarios**

- **Impacto
sector
público**

**Soluciones
concretas**



4. Eliminación del rol de juez y parte entre fiscalización e imposición de sanciones administrativas



**Nuevo esquema
responsabilidades
administrativas de
los Servidores
Públicos**



**Hechos de
corrupción** en que
incurren servidores
públicos y
particulares



**Particulares
vinculados con faltas
administrativas
graves**

**Investigación y
substancia**

- **ASF**
- **Órganos
internos de
control**


**Sanción Resp.
Administrativas**

- **TFJA**
- **Tribunales
entidades
federativas**

**Armonización
en aplicación
de sanciones
administrativas**

**Fragmentación
actual en
materia**

**✘ Minimización auditoría
interna y promoción de
control interno**



5. Se visualiza la respuesta del Estado Mexicano al fenómeno corrupción como una política pública con visión sistémica

SNA

Leyes secundarias

Fiscalización

Acceso a la información

Evaluación presupuestal y de programas

Sistemas de archivos

Contabilidad gubernamental



SNA

**Condiciones
para
materializar
leyes**

**Asignación de
recursos**

- **Humanos**
- **Financieros**
- **Tecnológicos**

**Acciones de
impacto
social**



SNA

**Sistema
Nacional de
Fiscalización**



SNF

Iniciativa ASF 2010

**Conjunto de Instituciones
vinculadas con auditoría
gubernamental**

Tres ámbitos de Gobierno

Tres Poderes de la Unión

**Órganos
Constitucionalmente
Autónomos**



SNF

**Conjunto de
principios y
actividades
estructurados y
vinculados entre sí**

**Ambiente de
coordinación efectiva**

**SNF: Concientización
nivel nacional auditoría
de calidad**



**Principios
independencia e
integridad**



**Normas Profesionales
de Auditoría (estándares
INTOSAI)**





SNF

**Brechas
entre
miembros**

- **Capacidades institucionales**
- **Competencias técnicas**
- **Marco legal aplicable**



SNA



Considera elementos de importancia



Puede ser potencializada y perfectible

- **Diseño cuidadoso de leyes secundarias**



- **Avances en aprobación**

SNA

Falsas expectativas

- **Problema resuelto a corto plazo**






SNA

**Mediano
y largo
plazo**

**Leyes
secundarias e
implementación**

**Mín. 2
años**



**SNA →
¿Rol de la
ASF?**

**Rendición
de
cuentas**

Oportunidades



2 tareas implícitas



ASF

**Disposiciones
SNA**



1

**Actuar al límite del
mandato**



**Contribución → mejora de
gestión gubernamental**



**Enfoque técnico,
objetivo y de
largo plazo**



2

**Oportunidad de auditar
ejercicio fiscal en curso**



**Percepción esquema de
rendición de cuentas
sólido y eficiente**



**Auditar
ejercicio fiscal
en curso**

**Evitar daños a
la hacienda
pública federal**

**Alertar a
autoridades de
manera
oportuna**

**Corregir
acciones en
etapa temprana**





Áreas de Riesgos → ASF

**Gestión irregular de los
recursos públicos**

**Uso de un nivel excesivo de
discrecionalidad del
funcionario ante la
existencia de zonas grises
en la normativa aplicable**

Áreas de Riesgos → ASF

Fallas en cuanto a resultados de programas debido a problemas recurrentes en la eficacia, eficiencia y economía de la acción gubernamental

Ausencia de elementos suficientes y efectivos de supervisión y control en procesos que los entes auditados llevan a cabo...



Tres tipos de riesgos CP 2013

- **Riesgos Estratégicos**
 - Impacto en la gestión de los entes públicos
 - Muestran debilidades estructurales del Estado Mexicano



Tres tipos de riesgos CP 2013

- **Riesgos vinculados a la rendición de cuentas y transparencia**
 - Falta de información pública clave
 - No permite tomas de decisiones adecuadas
 - Actores sociales no involucrados para dar seguimiento



Tres tipos de riesgos CP 2013

- **Riesgos de operación**
 - Materializados en actividades
 - Limitan oportunidad o alcance de resultados obtenidos
 - Afectaciones al interés social

Cuenta Pública 2013

- **13 áreas
de riesgo**

1

• Integridad gubernamental

Entidades
públicas

Código
de
valores

Desarrollo
de
funciones

Ejemplo de
mandos
superiores

Controles
evaluados por
aud. interna

Preventivos
de actos
irregulares

2

- **Cultura administrativa basada en la gestión de riesgos y cumplimiento de objetivos**

• **Entidades públicas**

Mayoría

NO cuentan


• **Diagnóstico sobre el entorno de riesgos**

• **Cumplimiento objetivos y metas**

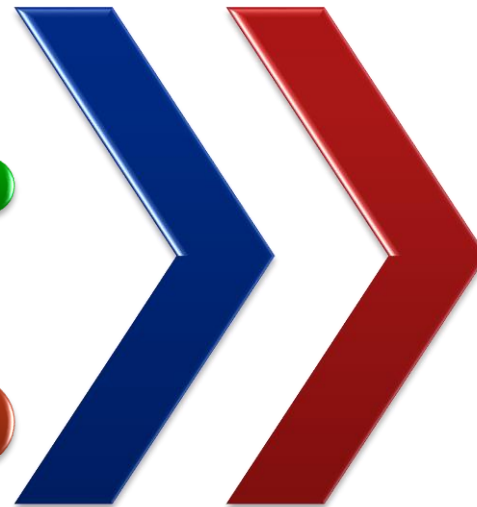
Afecta

2

- **Cultura administrativa basada en la gestión de riesgos y cumplimiento de objetivos**



Sistemas de control Interno adecuado



Fortalecimiento de control interno e integridad → Resultados 290 instituciones de gobierno

3

- Rendición de cuentas en las entidades federativas

Gobiernos locales

Transferencias federales



Obtención de resultados positivos



Sancionar irregularidades

3

- **Rendición de cuentas en las entidades federativas**

Fiscalización

**No inciden
en gobiernos
locales**

**Desviación
y uso
inadecuado
de recursos
transferidos**

Transparencia

**Sanción
administrativa
y penal**

Aspectos que propician condiciones adversas en la gestión de entidades federativas

1. Distribución inercial de recursos

Gobiernos locales reciben lo mismo al año anterior

No importa calidad de resultados obtenidos



Mecanismos de distribución no incentivan ni sancionan

Aspectos que propician condiciones adversas en la gestión de entidades federativas

2. Debilidad de las finanzas de las entidades federativas



Aplicación de recursos federales para usos distintos al autorizado

Aspectos que propician condiciones adversas en la gestión de entidades federativas

**Reducción del
precio del
petróleo**

**Disminución de
recaudación
federal
participable**

Aspectos que propician condiciones adversas en la gestión de entidades federativas

Recentralización del pago de nómina educativa

Desvío de recursos de gasto federalizado

3. Debilidades en capacidades institucionales de municipios

```
graph TD; A[3. Debilidades en capacidades institucionales de municipios] --> B[Recurrencia en observaciones en auditorías a fondos y programas operados por municipios]; B --> C[Débiles capacidades técnicas, administrativas, normativas y organizativas → desarrollo institucional];
```

Recurrencia en observaciones en auditorías a fondos y programas operados por municipios

Débiles capacidades técnicas, administrativas, normativas y organizativas → desarrollo institucional

Insuficiente desarrollo administrativo de municipios



Alta rotación del personal

15% anual



Falta de institucionalizar procesos

Reinvención de forma de trabajo cada administración



Reducida profesionalización del personal

4% de los municipios con servicio profesional de carrera

**Indice de
Desarrollo
Institucional
Municipal
ASF**

**2,442
municipios
0.4382 valor
promedio**

“Medio”

• 23%

**“Muy bajo”
y “Bajo”**

• 31%

4

- **Padrón de beneficiarios de los programas sociales**

**Ausencia
datos
sistemati-
zados y
confiables**

**Debilita
programa
social,
subsidio o
apoyo**

**Costo:
Percepción
de inequidad
e ineficacia
en operación**

• Revelación de pasivos y gastos

**Revelación y
publicación
cifras de
actividades
financieras**

**Transparencia y
certidumbre de la
operación de gobierno**

**Perspectivas mediano y
largo plazo**

**Áreas de riesgos y
oportunidades para
asignación de recursos**

5

- Revelación de pasivos y gastos

Ausencia cifras
de actividades
financieras



Percepción negativa
de la opinión pública
y agentes
económicos

6

- Integración efectiva de la participación ciudadana en la gestión de programas públicos

Elemento para mejorar eficiencia del gasto público

Participación población beneficiaria

Gestión y seguimiento de fondos y programas

6

- Integración efectiva de la participación ciudadana en la gestión de programas públicos



7

- **Adquisiciones, contrataciones o inversiones que cumplen con la norma pero que no representan mejores condiciones para el Estado**

**Desconfianza
ciudadanos**



**Procesos
y
resultados
de
adquisición**



**No
salvaguarden
interés
público**

Marco legal de procesos adquisición

```
graph TD; A[Marco legal de procesos adquisición] --> B[Procesos entre entidades públicas directos (ambos del mismo sector)]; B --> C[No implica asegurar mejores condiciones para el Estado];
```

Procesos entre entidades públicas directos (ambos del mismo sector)

No implica asegurar mejores condiciones para el Estado

7

- Adquisiciones, contrataciones o inversiones que cumplen con la norma pero que no representan mejores condiciones para el Estado

**Efecto
negativo**

**Se han
visto actos
irregulares**

Sin credibilidad

8

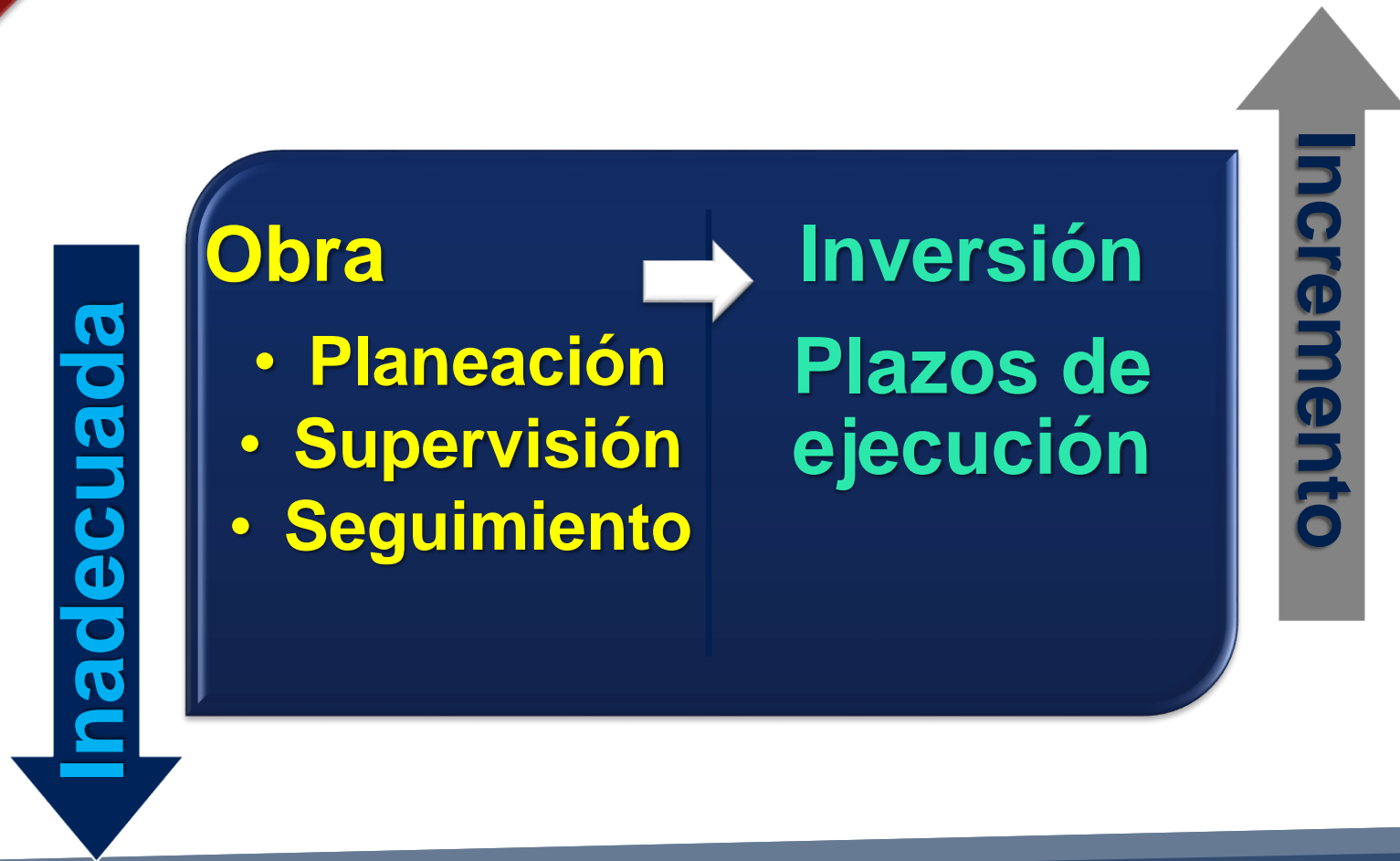
- **Proyectos de infraestructura sin planeación, supervisión ni seguimiento**

Obras y recursos

Perspectiva estratégica

Rigor técnico e impacto social

- **Proyectos de infraestructura sin planeación, supervisión ni seguimiento**



- Participación de intermediarios en la dispersión del gasto público

Ejercicio de presupuesto

Proceso de varias etapas

Retrasos → Afectaciones

Efectos negativos

Que se cumplan objetivos

Percepción opinión pública

Intermediación

Incumplir principio de anualidad

• Subejercicios

Aplicación posterior de recursos no ejercidos



Riesgo aplicación efectiva de lo previsto

Observancia del principio de anualidad



Limita posibilidad de incurrir en subejercicios

10

• Subejercicios

**\$\$ no utilizado
en periodo
fiscal**

**\$\$
reintegrado
a TESOFE**

- **Incorporación de Tecnologías de Información en el ejercicio gubernamental**

Innovación constante y modernización



Proceso continuo: Actualización, inversión, capacitación.



Necesidades reales e implementación efectiva

11

- **Incorporación de Tecnologías de Información en el ejercicio gubernamental**

Resultados de fiscalización

Utilización de recursos en materia de tecnología

Riesgos de actos irregulares

12

• Programas públicos duplicados, sin coordinación o injustificados

• Marco normativo y cultura admva.

Pauta

• Eficacia en la ejecución de programas públicos

Diseño

Integridad

Gestión de riesgos

Coordinación

Transparencia

Control

12

- **Programas públicos duplicados, sin coordinación o injustificados**

Entidades de gobierno

Marco normativo define límites

Interdependencia de otras acciones

Establecer actividades de coordinación

12

- **Programas públicos duplicados, sin coordinación o injustificados**

Fundamentos y alcances no claros

Traslape y duplicidad

Ambiente confuso, ineficiente y discrecional

13

- **Servicios suministrados por particulares**

Servicios públicos → particulares
Carreteras, Hospitales, Sist. Agua Potable, Drenaje...

“Incrementar eficiencia en la gestión de los servicios”

No se garantiza **precio y oportunidad** para Estado → No se cumplen principios **Eficiencia Eficacia Economía**



**13 áreas
de riesgo
Cuenta
Pública
2013**

- **Piedra angular labor ASF**
- **Actualización constante**



Siglo XX
Equilibrio
vida política
México



Ciudadano



Cliente



Receptor
de
bienes y
servicios



Estado

Ciudadanía

**Transparencia
y rendición de
cuentas**



Cambio de paradigma



Funcionario público

Percepción patrimonialista



Autonomía y discrecionalidad limitada

Actitud laxa → Principios de ética pública y asumir resultados de sus actos



**Desempeño del
funcionario →
sensible a
factores y valores**



**No hay cabida
para concepción
caduca**

Retos de las instituciones de México





Locura:

- Hacer lo mismo frente a un problema esperando resultados diferentes



- Inst. Públicas
- Org. Ciudadanas
- Gpos. Empresarial
- Colegios de académicos
- Ciudadanos
- ...



Reflexión

- Interacción con entorno
- Comunicación utilizada

Elementos presentes en la vida pública de México



1

**Inmediatez en el
pensamiento
estratégico**

**Situación
nacional y
opinión
pública al día**

**No
contextuali-
zación de
hechos**

**Sin
seguimiento a
cadenas causa-
efecto**

**No se tienen
presentes
factores de
riesgos**

**Acciones y
demandas a
corto plazo**



2

**Incapacidad de
expresar clara,
objetiva,
comprensible y
sencillamente**

**Desgaste de palabras,
conceptos y discurso**

**Incapacidad de
mostrar fidelidad**



**Matiz para
argumentar
y convencer**

**No ocultar
el contenido
detrás de la
forma**

**Transmisión
de la idea
(política,
negocios, rel.
personales)**



SNA

**Visión
a largo
plazo**

**Todo es
visto
por la
ciuda-
danía**

**Bien
común**

ASF

**Compromiso de
actuación al límite
de las facultades**

**Visión técnica
y neutral**



ASF | Auditoría Superior de la Federación

CÁMARA DE DIPUTADOS