

Programa de Trabajo de la Comisión de Rendición de Cuentas

Auditoría Superior de la Federación

23 de octubre de 2015

1. Antecedentes

La Auditoría Superior de la Federación ocupa una posición privilegiada en el entramado institucional del país, ya que posee facultades para revisar, siguiendo los principios de anualidad y posterioridad, las operaciones consignadas en la Cuenta Pública. Esta incluye todas las operaciones llevadas a cabo, a lo largo de un año, por las instituciones que ejercen el presupuesto federal.

Nuestra Carta Magna establece que la institución tendrá a su cargo fiscalizar, en forma posterior, los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

En la Cuenta Pública se detalla el ejercicio del gasto por parte de las dependencias y entidades y, de igual manera, se incluye la información respecto a los recursos aplicados en los programas de gobierno. En cuanto a la posterioridad, ésta se refiere a que, únicamente, se pueden auditar recursos consignados en la Cuenta Pública que el Ejecutivo Federal presenta a la Cámara de Diputados cuatro meses después de la fecha de cierre del año fiscal respectivo .

De igual manera, se prevé que fiscalizará los recursos federales que ejerzan los estados, municipios o cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada. Esto se traduce en un universo auditable de considerable diversidad y extensión. Con el fin de determinar las auditorías que se llevarán a cabo sobre una Cuenta Pública, la ASF dispone de un marco metodológico de planeación y programación,

que permite privilegiar la objetividad e imparcialidad en la definición de las revisiones a realizar.

A través de los procesos de planeación y programación, la ASF determina los sujetos y objetos a fiscalizar con una metodología basada en factores de riesgo que cuenta con criterios de análisis, priorización y selección de propuestas de auditoría. La referida metodología conlleva un trabajo minucioso de identificación, procesamiento y valoración de diversas fuentes de información, a fin de asegurar un proceso riguroso y exhaustivo. Ésta tiene como objetivo y resultado principal la integración del Programa Anual de Auditorías, que se refiere al conjunto de directrices, reglas generales y determinadas actividades para coordinar la integración de dicho Programa.

Las directrices son las definiciones fundamentales –y en ocasiones estratégicas– que permiten orientar la conformación del perfil del Programa Anual. En éstas pueden encontrarse recomendaciones y acuerdos de la Alta Dirección, tanto en la forma como en el fondo del programa. Las reglas generales de la planeación disponen, entre otros aspectos, que la programación de auditorías debe sujetarse a un marco metodológico general del cual pueden derivar metodologías específicas. Asimismo, todas las propuestas de auditorías deben ser analizadas y discutidas en una instancia colegiada, denominada Grupo de Programación, el cual permite valorar la pertinencia de llevarse a cabo.

Toda la labor de planeación y programación se ejecuta a través de la realización de auditorías (cumplimiento financiero y desempeño), las cuales se entregan a la Cámara de Diputados en el mes de febrero de cada año.

El ejercicio de la fiscalización superior, como actividad de Estado, tiene un alcance mayor al de un mero análisis de casos individuales: de hecho, la revisión de la Cuenta Pública por parte de los representantes de la ciudadanía a través de la ASF es un factor fundamental de equilibrio entre los tres Poderes de la Unión.

Por otra parte, el carácter público que tienen los informes de auditoría de la ASF, una vez que han sido entregados a la Cámara de Diputados, contribuye a mostrar una serie de elementos presentes en la gestión gubernamental, así como a plantear una serie de oportunidades de mejora de su desempeño.

Adicionalmente, la identificación de problemas estructurales y de hechos irregulares, y su correspondiente atención a partir de la formulación de recomendaciones y la aplicación de medidas preventivas y correctivas, ofrece alternativas para mejorar el ejercicio de los recursos públicos. Por todo lo anterior, consideramos que la ASF puede realizar aportaciones valiosas al Sistema Nacional de Transparencia como cabeza de la Comisión de Rendición de Cuentas.

2. Actividades y productos de la Comisión

Las actividades de la Comisión girarían en torno a las cuatro atribuciones específicas señaladas en los lineamientos del Sistema Nacional de Transparencia. Para cada una de ellas se plantean productos específicos que sean de utilidad para los trabajos del Sistema. Es preciso señalar que las actividades propuestas se llevarán a cabo en el curso del año fiscal correspondiente.

- 1. Elaborar análisis sobre las áreas de riesgo identificadas por la fiscalización superior, relativas a la gestión del sector público, en los tres órdenes de gobierno, que deban ser consideradas en las sesiones del Consejo Nacional como temas relevantes en materia de transparencia, acceso a la información y archivos.***

En su último Informe, referente a la Cuenta Pública 2013, la ASF identificó distintas áreas de riesgo, que entrañan la posibilidad de que se presenten deficiencias en el cumplimiento del mandato de una institución, una gestión irregular de los recursos públicos o situaciones de bajo rendimiento o ausencia de

resultados de programas y políticas públicas. Estas áreas pueden ser una primera aproximación sobre temas que podrían formar parte de la atención del Sistema de Transparencia.

Entre dichas áreas se encuentra la referida a la rendición de cuentas y transparencia, que se refiere a las situaciones en que la falta de exposición pública de información clave, no permite una toma de decisiones adecuada, o que los distintos actores sociales que estén involucrados con el acto de gobierno en cuestión, puedan dar el seguimiento adecuado. Existen distintos aspectos de la gestión gubernamental en los que podemos ver el impacto de que este riesgo se materialice, por ejemplo en la revelación de pasivos y gastos.

Dar a conocer y publicar oportunamente cifras confiables respecto a la actividad financiera del Estado constituye un elemento de transparencia que genera certidumbre, pero su ausencia puede tener un impacto en cuanto a la percepción de la opinión pública y los agentes económicos respecto al estado que guardan las finanzas públicas. En el caso de los padrones de beneficiarios, hay que destacar que la ausencia de datos sistematizados y confiables respecto a los beneficiarios debilita el impacto de un programa social, de un subsidio o un apoyo, que se traduce en un costo para la comunidad, al generarse la percepción de que los programas sociales no son operados atendiendo a criterios de equidad y eficacia.

En cuanto a la integración de la participación ciudadana, puedo señalar que un elemento fundamental para mejorar la eficiencia y resultados del gasto público es el involucramiento de la población beneficiaria en la gestión de los fondos y programas, especialmente en cuanto al seguimiento del ejercicio de sus recursos. La concepción institucional de la participación social está concebida para que tome parte en la ejecución de los propios programas, pero no como un elemento vigilante, empoderado con la información suficiente para evaluar la gestión. La consecuencia de una participación social efectiva debería convertirse en información pública abierta a la sociedad.

Respecto al seguimiento de obras de infraestructura, debido a la importancia de las obras y el monto de recursos requerido para llevarlas a cabo, resulta indispensable que sean concebidas, ejecutadas y controladas a partir de una perspectiva estratégica sustentada en aspectos como el rigor técnico y el impacto social. Por el contrario, una inadecuada planeación, supervisión y seguimiento de los mismos, ocasionan incrementos en montos de inversión y plazos de ejecución.

Se proponen las siguientes dos actividades:

- **Reunión a realizarse de manera posterior a la presentación del Informe de Fiscalización de la ASF ante la Cámara de Diputados**, con el fin de que :
 - (1) La ASF presente, ante los miembros de Comisión, las áreas de riesgo identificadas en el proceso de fiscalización de la Cuenta Pública respectiva, y
 - (2) Se discuta y se generen las líneas del documento
- **Reunión para revisar la versión final del documento** que se presentaría ante los miembros del Sistema.

El producto de estas actividades sería un documento elaborado por la Comisión sobre las áreas de riesgo en la gestión gubernamental que son identificadas por la fiscalización y que se vinculan con fallas en materia de transparencia por parte de los entes auditados.

II. Desarrollar diagnósticos sobre el estado que guarda la implementación de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, con énfasis en el cumplimiento de las obligaciones en materia de transparencia contenidas en dicha Ley.

Se plantea la participación de los miembros de la Comisión en las reuniones del Grupo de Trabajo de Contabilidad Gubernamental del Sistema Nacional de Fiscalización, cuyos objetivos son coadyuvar al cumplimiento de lo dispuesto en la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) y la normatividad emitida en el seno del Consejo Nacional de Armonización Contable, establecer las condiciones para que exista un vínculo entre los organismos auditores y los entes auditados o contacto entre el ente auditado y el fiscalizador entre los organismos auditores, y proporcionar asesoría y capacitación a municipios en materia de integración de la cuenta pública y otros aspectos de contabilidad gubernamental.

Las tres actividades a realizarse serían:

- **Coordinar las actividades para dar seguimiento al cumplimiento de la Ley General de Contabilidad Gubernamental y el marco normativo aplicable.**
- **Diseñar de una estrategia para la creación de capacidades para los responsables de observar la Ley General de Contabilidad Gubernamental.**
- **Actuar como vínculo con el Consejo Nacional de Armonización Contable y mantener comunicación continua.**

El producto esperado sería que, con base en dicha interacción, la Comisión elabore un **documento para conocimiento y discusión de los miembros del Sistema Nacional de Transparencia en materia de sus responsabilidades para coadyuvar con el cumplimiento de la LGCG.**

III. Informar sobre el avance presentado en la conformación del Sistema Nacional Anticorrupción y en las actividades del Sistema Nacional de Fiscalización, a partir de un enfoque que permita la vinculación entre dichos Sistemas y el Sistema Nacional

En mayo de este año se promulgó la reforma constitucional que da origen al Sistema Nacional Anticorrupción (SNA). El momento elegido para lanzar dicha iniciativa está marcado por la confluencia de dos corrientes: aquella que busca atender la demanda social por contar con un sector público más cercano y que genere confianza, y la integrada por la voluntad de los actores políticos de reconocer que es necesario modificar la imagen del funcionario y del aparato gubernamental en su conjunto, para establecer un vínculo diferente con la sociedad.

El SNA incluye a los poderes y órganos constitucionales autónomos de la federación, a los poderes y órganos de los poderes autónomos de las entidades federativas, a los ayuntamientos y a los órganos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, así como a los particulares que tengan vinculación con la actuación en el desempeño y en el ejercicio de los recursos públicos por parte de dichos entes gubernamentales. Adicionalmente, se establece la participación de la sociedad en el Sistema, a través de un Comité específico a cargo de esa función. En ese sentido resulta fundamental generar un vínculo entre el SNA y el Sistema Nacional de Transparencia.

En lo que respecta al Sistema Nacional de Fiscalización, en términos de la reforma constitucional, éste se inscribe como un subsistema consolidado y autónomo pero funcionando como eje central y pilar fundamental del Sistema Nacional Anticorrupción, de forma tal que las acciones emprendidas por el Estado para prevenir y sancionar la corrupción, no se llevarán a cabo de forma aislada o fragmentada, sino como un sistema integral articulado para prevenir y sancionar las responsabilidades administrativas y los hechos de corrupción, sea que éstas

deriven del ejercicio indebido de los recursos públicos o bien, del incumplimiento de responsabilidades públicas que no se vinculan necesariamente con la hacienda pública.

Podemos entender al Sistema Nacional de Fiscalización (SNF), de manera sucinta, como la coordinación efectiva de la auditoría interna y de la fiscalización superior del manejo de los recursos públicos como parte de una estrategia integral de rendición de cuentas. Los trabajos desarrollados desde entonces, organizados a partir de cuatro líneas de acción –visión estratégica, normas profesionales, control interno y responsabilidades de los servidores públicos- han permitido un avance sustancial para alcanzar el cumplimiento de los objetivos de este proyecto, además de mostrarse como una prueba patente de las potencialidades que tiene la colaboración interinstitucional.

Dicha interacción debe basarse en la participación e incidencia de los miembros de la Comisión de Rendición de Cuentas en diversas instancias del SNF. A través de dicha participación, se podrá informar a los miembros del Sistema Nacional de Transparencia respecto a la evolución en la conformación de la legislación secundaria que sustente el funcionamiento del SNF y de la manera en cómo ambos sistemas podrán aportarse insumos y productos entre sí.

En manera particular, se contemplan dos actividades principales:

- **Que la Comisión elabore un diagnóstico sobre los modelos de control de integridad que se promocionan al interior al SNF y analizar si estos son aplicables a los integrantes del SNT.**
- **Que los miembros de la Comisión participen en el Grupo de Trabajo de Control Interno del SNF y se promueva el valor de la Ley General de Transparencia y la normativa relacionada en el ambiente de control de las**

entidades públicas y la importancia de su consideración para los entes auditados.

El producto esperado sería la elaboración de **un documento por parte de la Comisión que pondere las oportunidades de interacción entre el SNT y el SNF.**

IV. Realizar un análisis sobre los posibles temas a considerar en los programas anuales de auditoría por parte de los integrantes del Sistema Nacional de Fiscalización y que se deriven de los trabajos presentados en el Sistema Nacional.

Teniendo en cuenta la metodología de la ASF para la planeación y programación de auditorías, la mejor manera de atender este apartado sería la creación de una propuesta concreta que sirva de insumo a este proceso.

Para alcanzar ese objetivo se plantea como actividad a realizarse que:

- **La Comisión realizará una encuesta dirigida para todos los miembros del Sistema, con el fin de que emitan propuestas de auditorías.**

El producto esperado sería un **documento que permitirá a la ASF pondere la inclusión de temas específicos vinculados con la transparencia y acceso a la información en su programa anual de auditoría.**

A continuación, un cuadro resumen de la presente propuesta:

Actividades de la Comisión	Actividades Propuestas	Producto Esperado
<p>I. Elaborar análisis sobre las áreas de riesgo identificadas por la fiscalización superior, relativas a la gestión del sector público, en los tres órdenes de gobierno, que deban ser consideradas en las sesiones del Consejo Nacional como temas relevantes en materia de transparencia, acceso a la información y archivos.</p>	<p>Reunión posterior a la presentación del Informe de Fiscalización de la ASF ante la Cámara de Diputados para presentación y discusión de áreas de riesgo.</p> <p>Reunión de revisión de la versión final del documento que se presentaría ante los miembros del Sistema</p>	<p>Documento sobre las áreas de riesgo en la gestión gubernamental</p> <ul style="list-style-type: none"> • identificadas por la fiscalización y • vinculadas con fallas en materia de transparencia
<p>II. Desarrollar diagnósticos sobre el estado que guarda la implementación de la Ley General de Contabilidad, con énfasis en el cumplimiento de las obligaciones en materia de transparencia contenidas en dicha Ley.</p>	<p>Actividades para dar seguimiento al cumplimiento de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) y el marco normativo aplicable.</p> <p>Diseño de una estrategia para creación de capacidades para los responsables de observar la LGCG.</p> <p>Actuación como vínculo con el Consejo Nacional de Armonización Contable.</p>	<p>Documento para conocimiento y discusión de los miembros del Sistema Nacional de Transparencia en materia de sus responsabilidades para coadyuvar con el cumplimiento de la LGCG.</p>
<p>III .Informar sobre el avance presentado en la conformación del Sistema Nacional Anticorrupción y en las actividades del Sistema Nacional de Fiscalización, a partir de un enfoque que permita la vinculación entre dichos Sistemas y el Sistema Nacional</p>	<p>Elaboración de un diagnóstico sobre los modelos de control de integridad promocionados en el SNF y análisis de aplicabilidad al SNT.</p> <p>Participación en el Grupo de Trabajo de Control Interno del SNF</p> <p>Promoción del valor de la Ley General de Transparencia y la normativa relacionada en el ambiente de control de las entidades públicas.</p>	<p>Documento de la Comisión que pondere las oportunidades de interacción entre el SNT y el SNF.</p>
<p>IV. Realizar un análisis sobre los posibles temas a considerar en los programas anuales de auditoría por parte de los integrantes del Sistema Nacional de Fiscalización y que se deriven de los trabajos presentados en el Sistema Nacional.</p>	<p>Realización de una encuesta dirigida para todos los miembros del Sistema, con el fin de que emitan propuestas de auditorías</p>	<p>Documento que permitirá a la ASF pondere la inclusión de temas específicos vinculados con la transparencia y acceso a la información en su programa anual de auditoría</p>