

Programa de Trabajo de la Comisión de Rendición de Cuentas
Auditoría Superior de la Federación
27 de octubre de 2016

1. Antecedentes

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) desempeña un papel importante en el entramado que constituye el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA). Hay un reconocimiento explícito al valor de la auditoría gubernamental para contribuir al establecimiento de un ambiente favorable a la gobernanza y a la reducción de espacios para la comisión de irregularidades.

La institución amplió sus facultades y atribuciones con el nuevo marco legal del SNA —algunas inclusive fuera del contexto tradicional de la fiscalización superior en México— que incrementa significativamente nuestro campo de acción y darán mayor alcance y cobertura a nuestra gestión institucional.

Uno de estos nuevos elementos lo representa la ampliación del universo auditable pues incluirá la revisión de los recursos que, conforme al pacto fiscal federal, la propia Federación entrega a los estados, y que se conocen como participaciones federales.

Hasta ahora, estos recursos —que en el caso de algunas entidades federativas representan una parte sustancial de sus ingresos— eran auditados a nivel local; a partir de la promulgación del paquete de leyes del SNA estarán, primordialmente, a cargo de la ASF.

Lo mismo sucede con la facultad otorgada a la ASF para fiscalizar la deuda pública subnacional garantizada por la Federación, tanto por las participaciones federales como por los recursos transferidos a estados y municipios.

Por otro lado, uno de los aspectos de la fiscalización superior que más interrogantes despertaba era el desfase existente entre la ejecución del gasto y la presentación de los resultados de las auditorías: con las reformas aplicadas se da un paso adelante pues ahora la ASF presentará, en tres entregas distintas a lo largo del año, los resultados de sus revisiones.

Asimismo, cuando medie denuncia fundada y motivada, se podrán llevar a cabo auditorías del año fiscal en curso, así como de ejercicios anteriores. La decisión de llevar a cabo este tipo de revisiones deberá estar sustentada por un dictamen técnico jurídico que transparente la postura de la ASF. Esta nueva facultad implicará una mayor oportunidad en cuanto a dar a conocer los hallazgos de auditoría para responder a una coyuntura relevante específica.

De la misma forma, otro de los temas que ha generado mayor expectativa entre la opinión pública se refiere a la posibilidad de que la ASF lleve a cabo la labor de

investigación y substanciación ante las autoridades competentes, en el caso de faltas administrativas graves vinculadas con el trabajo de fiscalización superior.

En este sentido, es preciso señalar que la fiscalización del ejercicio en curso, de ejercicios anteriores, así como la investigación y substanciación están circunscritas a un marco de actuación bien definido que blinda la autonomía y el perfil técnico de la institución.

En este contexto, la ASF desea darle continuidad a las líneas generales del Programa de Trabajo de la Comisión en 2015 y complementarlo introduciendo elementos que reflejen la modificación en el mandato institucional y en nuestra interacción con el Sistema Nacional de Transparencia (SNT).

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.

Las once áreas clave con riesgo determinadas como resultados de la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2014, son las siguientes:

1. Información sobre beneficiarios de programas sociales: no se ha podido implementar una estrategia, a nivel nacional, que permita contar con un padrón único de beneficiarios de programas sociales. La diversidad de registros existentes muestra una falta de control y calidad en la información de los receptores de los apoyos, lo que repercute en el impacto del programa social o del subsidio.

2. Revelación de pasivos y gastos: en nuestra opinión, resulta necesario que haya un registro puntual de las obligaciones financieras que enfrenta el Estado Federal Mexicano; se requiere que la publicación de la información sea adecuada y oportuna, a fin de contar con datos que permitan vislumbrar la sostenibilidad de las tendencias actuales de gasto y compromisos del gobierno. Esto debe incluir conceptos como: pensiones, deuda contingente, así como los pasivos que enfrentan los fideicomisos, mandatos y análogos no paraestatales.

Para las futuras fiscalizaciones, una vez que sean ampliadas las facultades de la ASF, se podrá incorporar lo relativo a la deuda subnacional y la posibilidad de emitir un dictamen sobre las finanzas del gobierno.

3. Integración efectiva de la participación ciudadana en la gestión de los programas públicos: este ámbito presenta límites para institucionalizar las figuras existentes, debido a que los grupos beneficiarios de buena parte de los programas y políticas de carácter social pueden presentar niveles considerables de marginación, atomización, inequidad de género, o participación de intermediarios, entre otras condiciones.

Es entonces necesario romper con la concepción tradicional que persiste en el sector público respecto a la participación social, que erróneamente no la considera como un elemento vigilante, empoderado, con información suficiente para evaluar la gestión de los programas sociales.

4. Adquisiciones, contrataciones o inversiones que cumplen, en términos generales, la norma pero que no representan las mejores condiciones para el Estado: se siguen presentando casos, en que pese al cumplimiento de las disposiciones normativas aplicables, los contratos que se celebran no implican un beneficio neto para el Estado.

En particular, la ASF ha identificado en diversas revisiones la práctica consistente en la adjudicación directa que otorgan las dependencias y entidades en los tres órdenes de gobierno a universidades públicas, institutos de educación y otras instancias, sin que posean la capacidad técnica para cumplir con la responsabilidad adquirida y, además de que exceden el límite permitido de subcontratación, lo que genera sobrepagos e, inclusive, en diversos casos se ha determinado que los servicios subcontratados no fueron prestados, lo cual se ha convertido en una clara fuente de corrupción.

5. Obra pública: en las auditorías correspondientes a la revisión de la Cuenta Pública 2014, en materia de obra pública, la ASF observó —independientemente del ámbito de gobierno o de la dependencia responsable— la existencia de problemas recurrentes en torno a los siguientes procesos: (1) inoportuna o deficiente planeación, contratación y ejecución de los trabajos; (2) incumplimiento de los términos contractuales; (3) modificaciones al proyecto original ejecutivo; (4) incrementos importantes en el monto de inversión; (5) prórrogas en los plazos de contratación, ejecución y puesta en operación —con la consecuente repercusión social y económica de no contar con las obras y servicios en el plazo y monto contratados—, y (6) serias deficiencias en el control y supervisión de los proyectos.

6. Participación de intermediarios en la dispersión del gasto público: se sigue observando la existencia de una serie de malas prácticas administrativas y financieras que se han constituido en barreras y obstáculos para el flujo oportuno de los recursos, desde la hacienda pública federal hasta los organismos, entes y dependencias que efectúan el gasto.

La falta de oportunidad en la disposición de recursos, a resultas de este tipo de intervenciones, produce efectos negativos en distintos niveles: (1) genera un retraso en las actividades derivadas del ejercicio presupuestal, y (2) abre la posibilidad de que un gobierno local, indebidamente, utilice recursos etiquetados con el objetivo de cubrir faltantes presupuestales o salir al paso de necesidades coyunturales o presiones externas.

7. Subejercicios: el área más significativa en la que se presenta esta problemática es el Gasto Federalizado, a diferencia de otros contextos. En este ámbito, para la fiscalización de la Cuenta Pública 2014, los recursos no aplicados al 31 de diciembre de ese año, ascendieron a 63,607.2 mdp, lo cual implica el incumplimiento de metas y objetivos de los programas, así como la posibilidad de un ulterior uso indebido de los recursos.

La solución a esta irregularidad es la aplicación cabal del principio de anualidad en la utilización de estos recursos, ya que, aunque desde hace varios años se señala en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), en la realidad no se respeta. Esto es: que peso federal que no se utilice dentro del periodo fiscal y para los propósitos para los cuales fue aprobado, mismo peso que deberá reintegrarse a la Tesorería de la Federación. Al final del día, se trataría de una disponibilidad financiera federal. Por ello, reiteramos nuestra solicitud para que se haga explícita la obligatoriedad del principio de anualidad de todos los recursos de fondos y programas que se transfieren a las entidades federativas.

8. Débil incorporación de tecnologías de la información y comunicaciones en el ejercicio gubernamental: estas tecnologías son un elemento esencial para hacer más eficiente el trabajo gubernamental, así como para automatizar sus procesos sustantivos. Sin embargo, la fiscalización ha mostrado que su implementación no necesariamente se traduce en un beneficio. En algunos casos, las inversiones en esta materia no repercuten en la mejora de los procesos y resultan en productos adquiridos a un costo elevado, subutilizados y, en ocasiones, no justificados.

9. Programas públicos duplicados y sin coordinación: se identificó la existencia de programas paralelos sin que haya una comunicación y coordinación efectiva entre las distintas dependencias responsables, resultando en desfases, traslapes y uso ineficiente de recursos. En particular, en la fiscalización de la Cuenta Pública 2014 se determinó que resulta indispensable analizar la factibilidad de integrar los recursos del Fondo de Aportaciones a los Servicios de Salud (FASSA) con los de la Cuota Social y la Aportación Solidaria Federal (Seguro Popular), en una sola fuente de financiamiento, al considerar que tienen objetivos concurrentes.

10. Servicios suministrados por particulares: la fiscalización superior ha permitido determinar que la participación del sector privado en tareas de orden público no ha estado exenta de deficiencias en materia de cumplimiento de objetivos, discrecionalidad en la toma de decisiones, calidad de los bienes y servicios ofertados, su oportunidad y transparencia.

Aunado a lo anterior, la utilización de empresas privadas para el suministro de bienes y servicios no ha estado necesariamente acompañada de mejores procesos administrativos que eviten vicios e irregularidades, faciliten la supervisión y el control por parte de las autoridades competentes o representen una mayor satisfacción de los usuarios de los servicios en cuestión.

11. Finalmente, el diseño e implementación de la política para atender algunos problemas públicos: las auditorías de desempeño evidenciaron deficiencias en el diseño de las políticas públicas evaluadas, entre las que se encuentran: (1) carencia de organismos especializados con las atribuciones pertinentes para el logro de los propósitos establecidos; (2) imprecisiones en la definición de la población objetivo y de los procesos de seguimiento, control y evaluación de los subsidios, y (3) falta de pertinencia o inexistencia de mecanismos para la evaluación de los resultados obtenidos y el direccionamiento de la toma de decisiones.

Los denominadores comunes de dichas áreas fueron las debilidades en los sistemas de control interno y las fallas en el diseño de la normatividad. El control interno debe entenderse como un proceso efectuado por el Órgano de Gobierno, la alta dirección y los demás servidores públicos de una institución, con objeto de proporcionar una seguridad razonable sobre la consecución de los objetivos institucionales y la salvaguarda de los recursos públicos, así como para prevenir la corrupción.

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 2015, 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.

Seguimiento al cumplimiento de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG)

La ASF ha coadyuvado con el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC) para dar seguimiento al estado que guarda la observancia de lo dispuesto en la LGCG.

En particular, se elaboró, a través de la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental (ASOFIS), un informe de avance de la implementación de guías y reportes de cumplimiento del Acuerdo por el que se armoniza la estructura de las Cuentas Públicas.

El informe se llevó a cabo durante los meses de junio a agosto del año 2016, con la colaboración de los miembros de la ASOFIS, y contiene los resultados de los cuestionarios aplicados, así como los correspondientes a una encuesta sobre el proceso de armonización contable que fue requerido a cada uno de los secretarios técnicos de los Consejos de Armonización Contable de las Entidades Federativas, bajo la siguiente estructura:

- Informe General;
- Informe por Entidad Federativa, de donde se desprenden:
- Resultados de guía de cumplimiento estatal;
- Resultados de guía de cumplimiento municipal;
- Resultados del reporte de cumplimiento estatal;
- Resultados del reporte de cumplimiento municipal; y
- Seguimiento de obligaciones de transparencia estatal y municipal.
- Encuesta de Armonización Contable.

Adicionalmente, se incluyó validación y dictámenes de las Entidades de Fiscalización Superior Locales, donde respaldan los resultados recabados.

Creación de capacidades en materia de contabilidad gubernamental

En su carácter de presidencia de la ASOFIS, la ASF celebró un convenio con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) —con la participación de la Auditoría Superior del Estado de Coahuila— con el fin de coadyuvar al cumplimiento de la LGCG. Para ello, se diseñó un programa de creación de capacidades en esta temática.

Dicho programa tiene como propósito brindar capacitación a los servidores públicos adscritos a la totalidad de las entidades públicas del país, a efectos de que generen información financiera acorde a los requerimientos contables, presupuestarios y programáticos que emanan de la normatividad aludida en el párrafo que precede.

La normatividad en comento servirá para homologar leyes de ingresos; establecer los requisitos normativos que deberán contener los presupuestos de egresos; emitir criterios armonizados de registro contable; administrar el gasto público, desde su aprobación hasta el reconocimiento de la extinción de obligaciones; contar con mecanismos efectivos y eficientes para la evaluación y seguimiento de los programas; así como establecer los medios necesarios para mantener el registro y un sistema de control de los bienes de propiedad del ente público.

En particular se estableció un Diplomado Virtual de Contabilidad Gubernamental que ha tenido tres ediciones, en las cuales han participado 26,545 servidores públicos.

Otro de los proyectos prioritarios de la ASOFIS que buscan contribuir a la implementación de la LGCG fue el lanzamiento del Portal de Cuentas Públicas.

La coordinación y diseño de contenidos de dicha plataforma estuvo a cargo de la Auditoría Superior del Estado de Coahuila. Su objetivo es brindar a las instituciones públicas de la federación, de las entidades federativas y los municipios, una herramienta que les permita generar cuentas públicas de conformidad a la Ley General de Contabilidad Gubernamental e informes periódicos con base a la legislación aplicable.

Los beneficios del Portal son los siguientes:

1. Permite generar estados financieros de las cuentas públicas.
2. Está habilitada para los tres órdenes de gobierno.
3. Permite importar la información a través de bases de datos (layouts).
4. Puede exportarse información en formatos PDF o xlsx (Excel).
5. Cuenta con diversas funcionalidades de control por tipo de usuario.

Asimismo, en la plataforma se cuenta con material consistente en: Información de interés, manual del usuario, video tutoriales, formatos para generar bases de datos importables (layouts), definición sobre la composición de los Estados Contables, Presupuestales y Programáticos y aplicativo para la generación de estados financieros de la cuenta pública.

Las tres actividades a realizarse serían:

- **Reportar las acciones realizadas por parte de la ASOFIS para contribuir al cumplimiento de la Ley General de Contabilidad Gubernamental y el marco normativo aplicable.**

- **Dar seguimiento a la estrategia para la creación de capacidades de los responsables de dar cumplimiento a 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*

Las leyes secundarias que rigen el funcionamiento de los actores del SNA, publicadas el 18 de julio del presente —la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley General de Responsabilidades, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el Código Penal Federal y la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República— contemplan definiciones específicas, plazos y atribuciones consistentes para las distintas instancias.

Un elemento ilustrativo de esta visión sistémica es el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción. Está conformado por distintos participantes cuyos mandatos están ligados a los objetivos de la reforma, y que son muestra la gran diversidad de aproximaciones necesaria para llevar a cabo una acción coordinada y totalizadora:

- El Auditor Superior de la Federación;
- El Fiscal Especializado en Materia de Delitos Relacionados con Hechos de Corrupción
- El Secretario de la Función Pública:
- El Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa:
- El Comisionado Presidente del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI);
- El Representante del Consejo de la Judicatura Federal, y
- El Representante del Comité de Participación Ciudadana.

El Comité Coordinador tendrá, entre sus funciones principales, establecer las bases de la interacción entre sus integrantes, generar una estrategia común para el desarrollo de las actividades en materia de lucha contra la corrupción por parte de

las entidades públicas involucradas, así como la vinculación con los sistemas estatales que deberán replicar, en cada una de las entidades federativas, lo establecido en la reforma constitucional.

El Comité cuenta con distintas herramientas: el acopio de información, a través de estudios y la recopilación de datos sobre la operación de los integrantes del Sistema y las entidades públicas relevantes; el diseño y promoción de políticas vinculadas con el tema, y la generación de información pertinente, a través de una eventual plataforma digital, así como las evaluaciones del funcionamiento del Sistema.

En manera particular, se contemplan dos actividades principales:

- **Promoción de la herramienta de Autoevaluación de la Integridad *IntoSaint* entre los miembros de la comisión.**
- **Proporcionar información sobre los retos en la implementación del SNA y su vínculo con el SNT.**

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 ponderar 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>	<ul style="list-style-type: none"> - 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: <ul style="list-style-type: none"> (1) La ASF presente, ante los miembros de Comisión, las áreas de riesgo identificadas en el proceso de fiscalización de la Cuenta Pública 2015, 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. 	<p>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.</p>
<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>	<ul style="list-style-type: none"> - Reportar las acciones realizadas por parte de la ASOFIS para contribuir al cumplimiento de la Ley General de Contabilidad Gubernamental y el marco normativo aplicable. - Dar seguimiento a la estrategia para la creación de capacidades de los responsables de dar cumplimiento a la Ley General de Contabilidad Gubernamental. - Actuar como vínculo con el Consejo Nacional de Armonización Contable y mantener comunicación continua. 	<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>	<ul style="list-style-type: none"> - Promoción de la herramienta de Autoevaluación de la Integridad IntoSaint entre los miembros de la comisión. - Proporcionar información sobre los retos en la implementación del SNA y su vínculo con el SNT. 	<p>Documento por parte 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>	<ul style="list-style-type: none"> - Encuesta dirigida para todos los miembros del Sistema, con el fin de que emitan propuestas de auditorías. 	<p>Documento que permitirá a la ASF ponderar la inclusión de temas específicos vinculados con la transparencia y acceso a la información en su programa anual de auditoría.</p>