

XIII Asamblea General Ordinaria de la ASOFIS

Sistema Nacional de Fiscalización

I. Situación actual

El ciclo de diseño presupuestal, establecimiento de metas y objetivos para políticas y programas públicas, asignación de recursos, ejecución de acciones y ejercicio del gasto culmina con la auditoría del uso de los recursos públicos, lo que se hace a través de las instancias encargadas de la fiscalización y control de los mismos.

Estas instancias están previstas en los marcos normativos de cada entidad del gobierno en sus niveles federal, estatal y municipal, y la fiscalización superior de los recursos federales está consagrada en la Constitución.

Ahora bien, pese a que contamos con las instancias necesarias, los recursos humanos y financieros, un mandato específico y un proceso formal para cumplir con nuestras responsabilidades de fiscalización, hasta la fecha no hemos podido establecer un sistema que coordine nuestros esfuerzos, con el fin de mejorar la calidad del gasto público a través de la aplicación de criterios de economía, eficacia y eficiencia.

En un estudio llevado a cabo por el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) respecto al desempeño de la Auditoría Superior de la Federación, se destaca el hecho de que, pese a que ha habido avances sustanciales en cuanto a la fiscalización del gasto federal, se trata de un elemento aislado que no necesariamente ha tenido un impacto consistente en la mejora de la administración pública o de la utilización de la información proveniente de las auditorías para definir con mayor objetividad la asignación de recursos basándose en resultados.

Esta situación se hace más delicada cuando los entes auditados no perciben que el proceso fiscalizador no tiene exclusivamente efectos punitivos; las auditorías externas y los controles internos constituyen herramientas de gran valor que les permite encontrar aquellas áreas en su gestión en las que no esté cumpliendo cabalmente con su misión, en las que haya un uso o una asignación inadecuada de recursos presupuestales, en las que sería deseable un mandato legal más específico o de mayor alcance para poder llevar a cabo sus actividades; en suma, les permite mejorar su gestión a partir de observaciones objetivas.

En ese sentido, en el estudio del CIDE se afirma que

...mientras la tarea de esas auditorías siga siendo vista como una actividad desarticulada de la gestión pública, que realiza un ente ajeno a su funcionamiento cotidiano, y no como el último eslabón de una cadena sistémica de evaluación y control del gasto público, buena parte del esfuerzo que realiza

la ASF seguirá perdiéndose en informes leídos solamente por los auditados, por especialistas y, acaso, por los legisladores responsables de aprobar la cuenta pública anual.

El problema es que, al no haber una coordinación efectiva entre las entidades fiscalizadoras que revisan *ex - post* el gasto público y los Órganos Internos de Control de los Poderes de la Unión –incluyendo a la Secretaría de la Función Pública y a los correspondientes a los entes constitucionalmente autónomos- que vigilan la gestión de recursos públicos, en ocasiones se incurre en duplicidad de funciones, en detrimento de una mayor eficiencia y cobertura en las labores de fiscalización.

Esta situación se repite en los órdenes estatal y municipal, con las Entidades Fiscalizadoras Superiores Locales (EFSL) y las Contralorías Estatales.

Asimismo, diversos esfuerzos realizados en pro de la transparencia en el gasto público y en la aplicación de metodologías para una mejor fiscalización han ido en líneas paralelas, y no se ha podido establecer una vinculación entre ambas que permita un avance en ese sentido.

II. Sistema Nacional de Fiscalización

La creación de un Sistema Nacional de Fiscalización que integre al control interno y la fiscalización externa como los ejes indispensables para la supervisión, la evaluación y el control del gasto público, aparejado a la construcción de un modelo equivalente en las entidades federativas que implique también a los municipios del país con completo respeto a la soberanía estatal, es un objetivo de la máxima importancia para el país.

La implementación de una coordinación eficiente de los distintos niveles e instancias auditoras tendría como efecto aumentar la confianza ciudadana en la gestión gubernamental y su revisión, racionalizar el uso de los recursos destinados a labores de fiscalización, evitar la duplicidad de funciones a través de la complementación y del intercambio de información y aumentar el alcance de las auditorías y revisiones que se lleven a cabo.

Sin duda se trata de una tarea compleja que requiere de la participación de todas las entidades involucradas, pero consideramos que el primer paso para el establecimiento de dicho Sistema, es la creación de un frente común entre la Auditoría Superior de la Federación y las EFSL, para lo que podemos aprovechar la plataforma que nos proporciona nuestra colaboración en la ASOFIS.

La complejidad de las tareas que hay que llevar a cabo para alcanzar una homologación de las disposiciones legales, el contenido de los mandatos, el nivel de autonomía técnica, el establecimiento de plazos para la entrega de los Informes, entre otros elementos, es muy alta y requiere de la participación de las

Legislaturas Locales y de sus agendas legislativas; sin embargo, podemos iniciar este proceso a través del impulso al uso de normas de auditoría reconocidas internacionalmente.

La adopción de estándares y normas internacionales, o su adaptación a las necesidades, mandato y características técnicas de cada Entidad Fiscalizadora Superior (EFS), sea del orden federal o local, elevará también el nivel técnico de las auditorías, al homologarlas con las mejores prácticas reconocidas mundialmente.

Una segunda etapa del proceso para la integración del sistema Nacional de Fiscalización será el acercamiento de la ASOFIS a la Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación (CPCEF), organización que encabeza el titular de la Secretaría de la Función Pública, y que integran los contralores de las 32 entidades de la República.

En cuanto a la primera etapa, la preocupación respecto al uso de normas internacionales no es privativa de México. En el seno de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, INTOSAI, el Comité de Normas Profesionales se ha encargado de hacer una investigación para determinar el alcance y la naturaleza de los mandatos de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de todas las regiones del mundo con el fin de definir una estrategia para impulsar el uso de las normas aprobadas por el organismo, conocidas como -ISSAIs e INTOSAI GOVs- al trabajo cotidiano de las EFS y definir aquellas áreas en que las EFS pueden adecuar su mandato para hacer uso de normas internacionales de auditoría.

Se consideró que, si bien en el corto plazo es poco probable que las EFS lleven a cabo reformas en sus mandatos para ceñirse a la práctica internacional, es importante que se cuente con un listado o catálogo de las mejores prácticas en materia de fiscalización para que puedan evaluar la necesidad de introducir cambios.

También será necesario fijar criterios para poder considerar que una EFS actúa de manera consistente con la norma internacional aplicable; en algunos casos, los manuales de procedimientos que utilizan determinadas EFS integran a la propia norma internacional como parte del proceso a seguir, pero por la gran diversidad de mandatos existente, se deberá acordar un parámetro a este efecto.

Se puede establecer un paralelo entre la situación mundial y la que impera en el interior del país; en el campo internacional existe una gran diversidad de entidades de fiscalización superior, de mandatos, de tareas auditoras, de perspectivas respecto al alcance del ejercicio fiscalizador y de grados de independencia y de autonomía respecto a los entes auditados; en la esfera nacional, las EFS estatales presentan un panorama similar. Es necesario establecer criterios mínimos en cuanto a lo que pretendemos que debe ser una EFS, a fin de que la rendición de cuentas se lleve a cabo a partir de ciertos estándares que garanticen su

efectividad y ofrezcan a la ciudadanía confianza en cuanto al destino que se le da a los recursos públicos.

Precisamente es con el uso de normas internacionales como las ISSAIs y las INTOSAI GOVs que podemos establecer parámetros objetivos aprobados por la comunidad auditora de todo el mundo para acercar la práctica fiscalizadora a niveles de clase mundial.

III. Mapeo de Mandatos Estatales y Normas Internacionales

En ejercicio similar, la Auditoría Superior de la Federación hizo una revisión de los marcos legales que rigen las acciones de las EFSL, con el fin de determinar cómo son sus mandatos, qué labores llevan a cabo como parte de su práctica auditora y cuáles son las diferencias entre ellas. El resultado de esta revisión se anexa al presente documento (ANEXO A).

En este estudio podemos percibir que, pese a que existen elementos básicos compartidos por todos los miembros de la ASOFIS, no podemos hablar de que exista una paridad en cuanto a las metodologías a aplicar, una estandarización de términos y definiciones en cuanto a los procedimientos y los resultados del ejercicio auditor, o una homologación en cuanto los plazos para entregar los informes de revisión de las cuentas públicas.

Si bien es esperable esta diversidad debido a la autonomía estatal y a la percepción que tienen los poderes legislativos locales respecto a las funciones, naturaleza y alcances del mandato que le han conferido a sus respectivas EFSL, es necesario considerar el impacto que tiene esta situación en la integración de un Sistema Nacional de Fiscalización que cubra de una manera armonizada y coherente la totalidad del fenómeno del gasto público.

A esto debemos añadir las dificultades vinculadas con la fiscalización a nivel municipal, así como la presentación que hace este orden de gobierno de la información financiera, de desempeño o inclusive la referente a su registro patrimonial: esta situación, pese a la problemática que entraña, deberá eventualmente ser abordada en el contexto de la integración del Sistema Nacional de Fiscalización.

De igual modo, la ASF realizó un análisis de las normas internacionales aprobadas por la INTOSAI para identificar los temas sobre los que versan y definir cuáles son aplicables al ejercicio auditor en nuestro país, inclusive a nivel estatal y municipal. Cabe señalar que actualmente existe un debate respecto al contenido de algunas normas de carácter financiero que, si bien han sido adoptadas por la INTOSAI, están más orientadas a la conducción de auditorías para organizaciones privadas, por lo que su aplicación no es del todo factible a la fiscalización gubernamental. El resultado de este estudio se anexa asimismo a este documento (ANEXO B).

El uso de estándares internacionales no implica necesariamente la modificación del marco legal aplicable, sin embargo, arroja luz respecto a los criterios que han sido aceptados a nivel internacional y que forman parte de la práctica estándar de las EFS de mayor desarrollo técnico, por lo que podrían, eventualmente, ser la base de una modificación a las Leyes de Fiscalización de algunas entidades federativas.

Las normas internacionales reconocidas por la INTOSAI abarcan una gran diversidad de temas y están organizadas en cuatro niveles: (1) Fundamentos Supremos; (2) Requisitos Previos para el Funcionamiento de las EFS; (3) Principios Básicos de Fiscalización y (4) Directrices de Auditoría. Conforme aumenta el nivel aumenta la especificidad de la norma. Evidentemente, algunas de ellas no son aplicables a estados y municipios, pero una buena parte de las mismas si lo son. Adicionalmente, algunas de las normas previstas por la INTOSAI aún están en etapa de desarrollo y aprobación por parte del Congreso de la INTOSAI.

Como ejemplo de norma de Nivel 1 tenemos la ISSAI 1, Declaración de Lima de 1977, cuyo propósito esencial es defender la independencia en la auditoría de la administración pública y requiere que esta independencia esté sancionada por la legislación.

De Nivel 2 es la ISSAI 10, Declaración de México de 2007, que dicta los principios básicos sobre independencia a través de los cuales las EFS pueden lograr una auténtica autonomía o la ISSAI 30, Código de Ética de 1998, que abarca los valores y principios que guían la labor cotidiana de los auditores, dado que la independencia, las facultades y las responsabilidades del auditor en el sector público plantean elevadas exigencias éticas a la EFS y al personal que emplean o contratan para la labor de auditoría.

Como norma de Nivel 3 tenemos, por ejemplo, la ISSAI 100, Postulados Básicos de la Fiscalización Pública de 2001; la ISSAI 200, Normas Generales de Fiscalización Pública y Normas sobre los derechos y el comportamiento de los auditores de 2001; la ISSAI 300, Normas de Procedimiento en la Fiscalización Pública de 2001 y la ISSAI 400, Normas para la Elaboración de los Informes en la Fiscalización Pública de 2001.

Las Normas de Nivel 4 abarcan temáticas más precisas: Directrices de Auditoría Financiera, de Cumplimiento, de Desempeño, de Instituciones Internacionales, de Auditoría al Medio Ambiente, de Privatización de Tecnologías de la Información, de la Deuda Pública, o de Ayuda en Casos de Catástrofe.

Así, podemos distinguir que existe un considerable avance a nivel internacional que puede ser capitalizado en México a través de la implementación y el uso de estas normas.

IV. Preguntas

¿Tendría comentarios a la información respecto al análisis del marco legal de su entidad federativa en materia de fiscalización efectuado por la ASF a la luz de su práctica auditora?

En el caso de su entidad federativa, ¿el marco de normativa de auditoría que su EFS aplica requiere de la aprobación de su Legislatura estatal?

¿Considera que las normas sancionadas por la INTOSAI pueden ser aplicadas a su práctica auditora?

¿Existen relaciones operativas de su EFS con Órganos Internos de Control de su estado?

¿Cómo podría darse un acercamiento formal con estos Órganos Internos de Control?

Respecto al mapeo de actividades, por favor complemente la información que le corresponda a su EFS en función de su práctica auditora.

De la lista de normas incluida en este documento, por favor señale aquellas que pueden ser aplicadas en su institución.