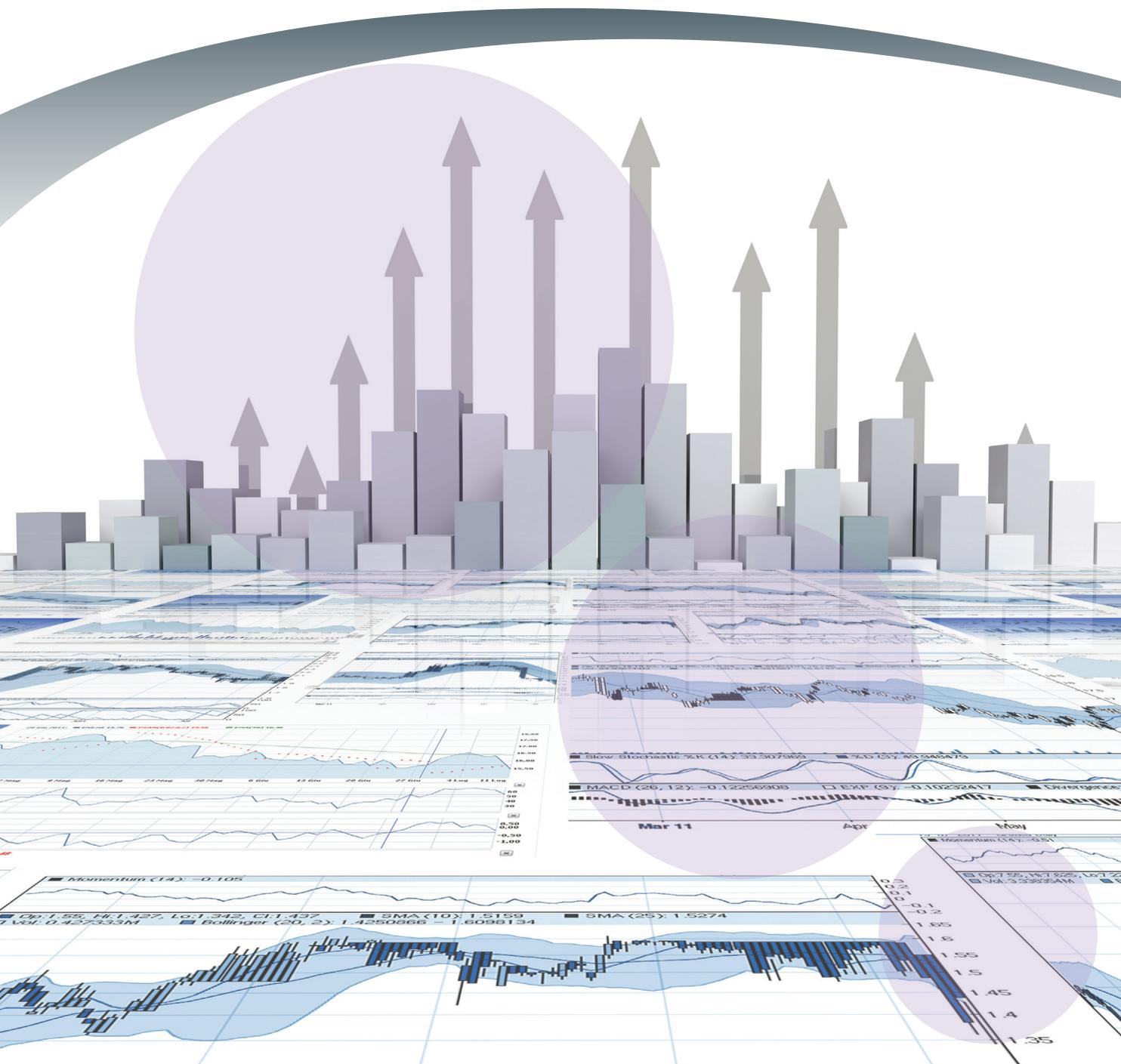


# ASOFIS

REVISTA FISCALIZACIÓN no. 17



# CONSEJO DIRECTIVO ASOFIS



Titular	Cargo	EFSL
LIC. DAVID ROGELIO COLMENARES PÁRAMO	Presidente de la ASOFIS	Auditoría Superior de la Federación
c.p. Carlos Padilla Villavicencio	Tesorero	Auditoría Superior del Estado de Baja California
c.p.c. Rafael Castillo Vandenpeereboom	Coordinador Nacional	Entidad Superior de Fiscalización del Estado de Querétaro
c.p.c. José Armando Plata Sandoval	Vicepresidente de Normatividad	Auditoría Superior del Estado de Coahuila
c.p. Armando Valenzuela Beltrán	Vicepresidente de Asuntos Jurídicos	Auditoría Superior del Estado de Chihuahua
c.p. Jorge Martín Pacheco Pérez	Vicepresidente de Profesionalización	Auditoría Superior del Estado de Campeche
c.p.c. Fernando Valente Baz Ferreira	Vicepresidente de Fortalecimiento Institucional	Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México
Dr. David Villanueva Lomelí	Vicepresidente de Tecnologías de la Información y Comunicación	Auditoría Superior del Estado de Puebla
c.p. Mario Can Marín MMT	Comisario	Auditoría Superior del Estado de Yucatán

Publicación cuatrimestral editada por la Vicepresidencia de Tecnologías de la Información y Comunicación de la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental A.C. [ASOFIS]

# MEMBRESÍA



Lic. David Rogelio Colmenares Páramo  
Auditor Superior de la Federación y  
Presidente de la asoris

## GRUPO REGIONAL UNO



C.P. y M.I. Luis Arturo Villarreal Morales  
Cargo: Auditor Superior  
EFSL: Entidad de Auditoría Superior del Estado de Durango  
**Coordinador Regional del Grupo Uno**



C.P. Carlos Padilla Villavicencio  
Cargo: Auditor Superior  
EFSL: Auditoría Superior del Estado de Baja California



C.P. Julio César López Márquez  
Cargo: Auditor Superior  
EFSL: Auditoría Superior del Estado de Baja California Sur



C.P. Armando Valenzuela Beltrán  
Cargo: Encargado de Despacho  
EFSL: Auditoría Superior del Estado de Chihuahua



C.P.C. José Armando Plata Sandoval  
Cargo: Auditor Superior  
EFSL: Auditoría Superior del Estado de Coahuila



C.P.C. Jorge Guadalupe Galván González  
Cargo: Auditor General  
EFSL: Auditoría Superior del Estado de Nuevo León



Lic. Emma Guadalupe Félix Rivera  
Cargo: Auditora Superior  
EFSL: Auditoría Superior del Estado de Sinaloa



Ing. Jesús Ramón Moya Grijalva M.A.  
Cargo: Auditor Mayor  
EFSL: Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización del Estado de Sonora

## GRUPO REGIONAL DOS



c.p. Sergio Escalante Jiménez  
Cargo: Auditor Superior  
EFSL: Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Aguascalientes  
**Coordinador Regional del Grupo Dos**



Mtra. Indira Isabel García Pérez  
Cargo: Auditor Superior  
EFSL: Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental del Estado de Colima



Lic. y M.F. Javier Pérez Salazar  
Cargo: Auditor Superior  
EFSL: Auditoría Superior del Estado de Guanajuato



Dr. Jorge Alejandro Ortiz Ramírez  
Cargo: Auditor Superior  
EFSL: Auditoría Superior del Estado de Jalisco



c.p. José Luis López Salgado  
Cargo: Auditor Superior  
EFSL: Auditoría Superior de Michoacán



Lic. Héctor Manuel Benítez Pineda  
Cargo: Encargado por Ministerio de Ley del Despacho  
EFSL: Auditoría Superior del Estado de Nayarit



c.p. Rocio Elizabeth Cervantes Salgado  
Cargo: Auditora Superior  
EFSL: Auditoría Superior del Estado de San Luis Potosí



L.C. Raúl Brito Berumen  
Cargo: Auditor Superior  
EFSL: Auditoría Superior del Estado de Zacatecas

## GRUPO REGIONAL TRES



Ing. Jorge Espino Ascanio  
Cargo: Auditor Superior  
EFSL: Auditoría Superior del Estado de Tamaulipas  
**Coordinador Regional del Grupo Tres**



Dr. David Manuel Vega Vera  
Cargo: Auditor Superior  
EFSL: Auditoría Superior de la Ciudad de México



C.P.C. Fernando Valente Baz Ferreira  
Cargo: Auditor Superior  
EFSL: Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México



M.D. Alfonso Damián Peralta  
Cargo: Auditor Superior  
EFSL: Auditoría General del Estado de Guerrero



L.C.C. Armando Roldán Pimentel  
Cargo: Auditor Superior  
EFSL: Auditoría Superior del Estado de Hidalgo



Lic. José Vicente Loredo Méndez  
Cargo: Auditor General  
EFSL: Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización del Estado de Morelos



Dr. David Villanueva Lomeli  
Cargo: Auditor Superior  
EFSL: Auditoría Superior del Estado de Puebla



C.P.C. Rafael Castillo Vandenpeereboom  
Cargo: Auditor Superior  
EFSL: Entidad Superior de Fiscalización del Estado de Querétaro



C.P. María Isabel Delfina Maldonado Textle  
Cargo: Auditora Superior  
EFSL: Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado de Tlaxcala

## GRUPO REGIONAL CUATRO



c.p.c. Lorenzo Antonio Portilla Vásquez  
Cargo: Auditor General  
EFSL: Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz  
**Coordinador Regional del Grupo Cuatro**



c.p. Jorge Martín Pacheco Pérez  
Cargo: Auditor Superior  
EFSL: Auditoría Superior del Estado de Campeche



Lic. Alejandro Culebro Galván  
Cargo: Auditor Superior  
EFSL: Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado de Chiapas



c.p.c. Guillermo Megchún Velázquez  
Cargo: Titular  
EFSL: Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Oaxaca



L.C.C. Manuel Palacios Herrera  
Cargo: Auditor Superior  
EFSL: Auditoría Superior del Estado de Quintana Roo



c.p.c. y m. en Aud. Alejandro Álvarez González  
Cargo: Fiscal Superior  
EFSL: Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Tabasco



c.p. Mario Can Marín  
Cargo: Auditor Superior  
EFSL: Auditoría Superior del Estado de Yucatán

# ÍNDICE

NO. 17 • 2018

- PRESIDENCIA

Mensaje de la presidencia **12**

- COORDINACIÓN NACIONAL Y GRUPOS REGIONALES

Grupo Regional uno. Resultados y logros alcanzados **16**

Grupo Regional Dos. Principales resultados y logros alcanzados **19**

Certificación en Fiscalización Pública del Grupo Regional Tres **22**

Grupo Cuatro. Principales resultados y logros alcanzados **24**

- ARTÍCULOS TÉCNICOS DE LA MEMBRESÍA

Consideraciones del Control Interno en la Administración Pública **30**

Consideraciones de Derecho Convencional en torno  
al Sistema Nacional Anticorrupción ¿Asignatura pendiente? **33**

Sistema Nacional Anticorrupción **36**

La Transparencia y la Rendición de Cuentas **39**



- ARTÍCULOS DE ACADÉMICOS Y EXPERTOS

Transparencia y proyectos de infraestructura por medio del esquema de asociación público-privada en México: una revisión del marco regulatorio **44**

- NOTICIAS INTERNACIONALES

Los esfuerzos para promover el valor y beneficios de las EFS en el ámbito internacional **60**

La Herramienta para la Autoevaluación de la Integridad en el mundo **65**

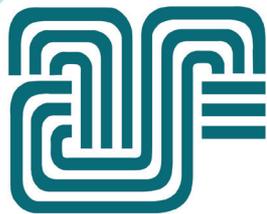
- BUENAS PRÁCTICAS

Buenas Prácticas de las Entidades de Fiscalización Superior. La Política Institucional de Integridad de la Auditoría Superior de la Ciudad de México **70**

Educación a distancia. Experiencia de formación hacia el futuro inmediato **73**

Sistema de Solventación y Seguimiento (S3) **76**

Aportaciones a la Entrega y Recepción de la Administración Pública Municipal **79**

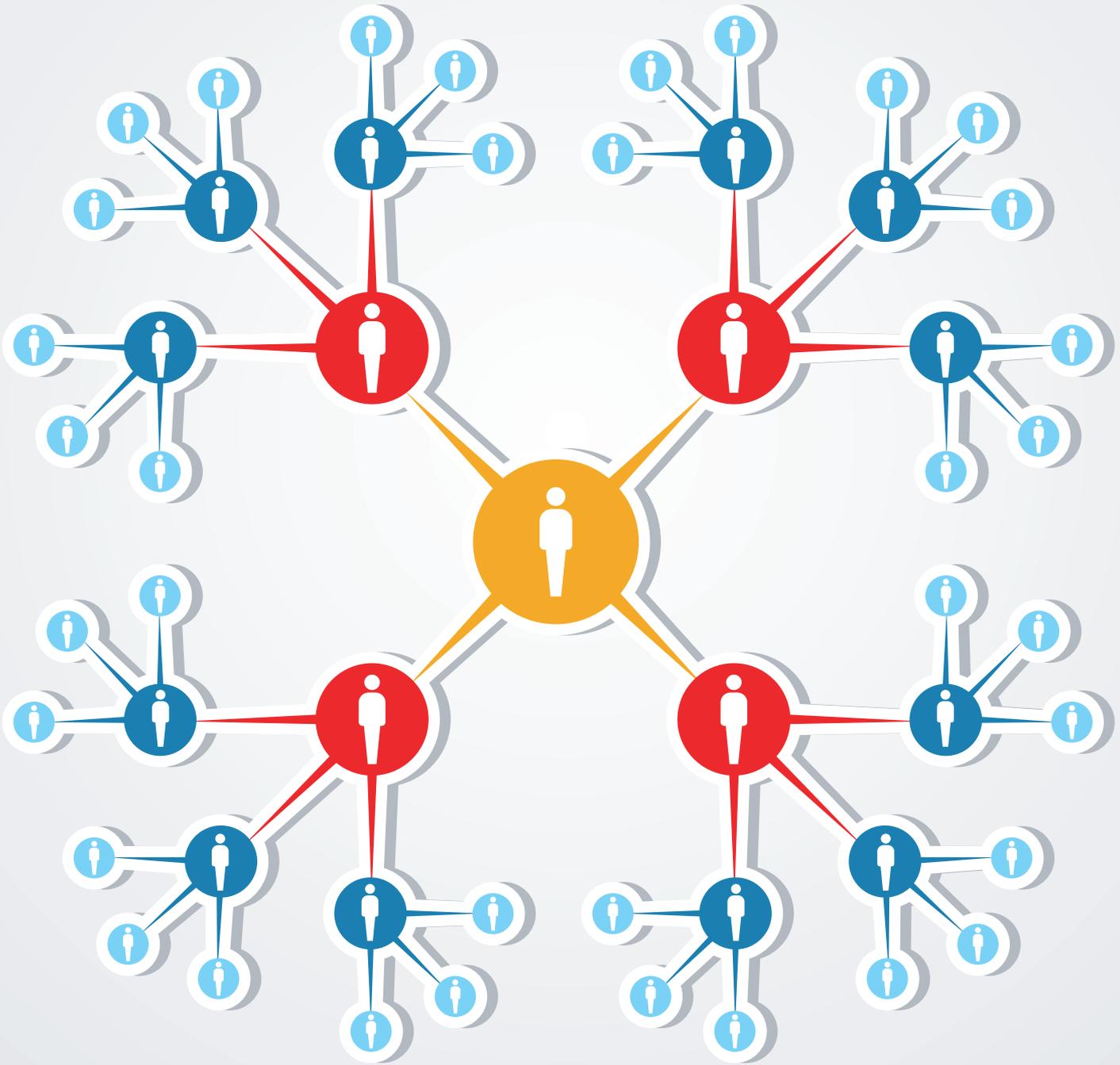


ASOFIS



PRESIDENCIA







## MENSAJE DE LA PRESIDENCIA

### **Lic. David Colmenares Páramo**

Auditor Superior de la Federación y Presidente de la ASOFIS

**E**stimadas lectoras, estimados lectores:  
Por primera vez tengo el privilegio de dirigirme a ustedes, en este medio de comunicación de nuestra Asociación, al haber asumido la titularidad de la Auditoría Superior de la Federación y, por ende, la Presidencia de la ASOFIS. El pasado mes de marzo, la H. Cámara de Diputados me honró con el encargo de encabezar la institución fiscalizadora superior del país por el periodo 2018-2026. Al comienzo del proceso, deseo comentar con ustedes, de manera breve, cómo visualizo la misión que se me ha confiado y la manera como se inserta nuestra Asociación en este proyecto.

Una de mis prioridades será el cum-

plimiento cabal de las obligaciones que se desprenden de la puesta en práctica de los Sistemas nacionales Anticorrupción, de Fiscalización y de Transparencia. Considero que la auditoría gubernamental esta llamada a cumplir un papel fundamental en las tres materias, y que existe una alta expectativa de la ciudadanía respecto a acciones concretas que permitan mejorar la situación existente.

Para estar en posición de atender estos compromisos, y ofrecer insumos relevantes, oportunos y técnica y jurídicamente sólidos, tanto la ASF, como las entidades fiscalizadoras locales deberán salvaguardar los principios de independencia y autonomía, en el marco de sus respectivos marcos legales. Sin ellos, el resultado de la labor auditora

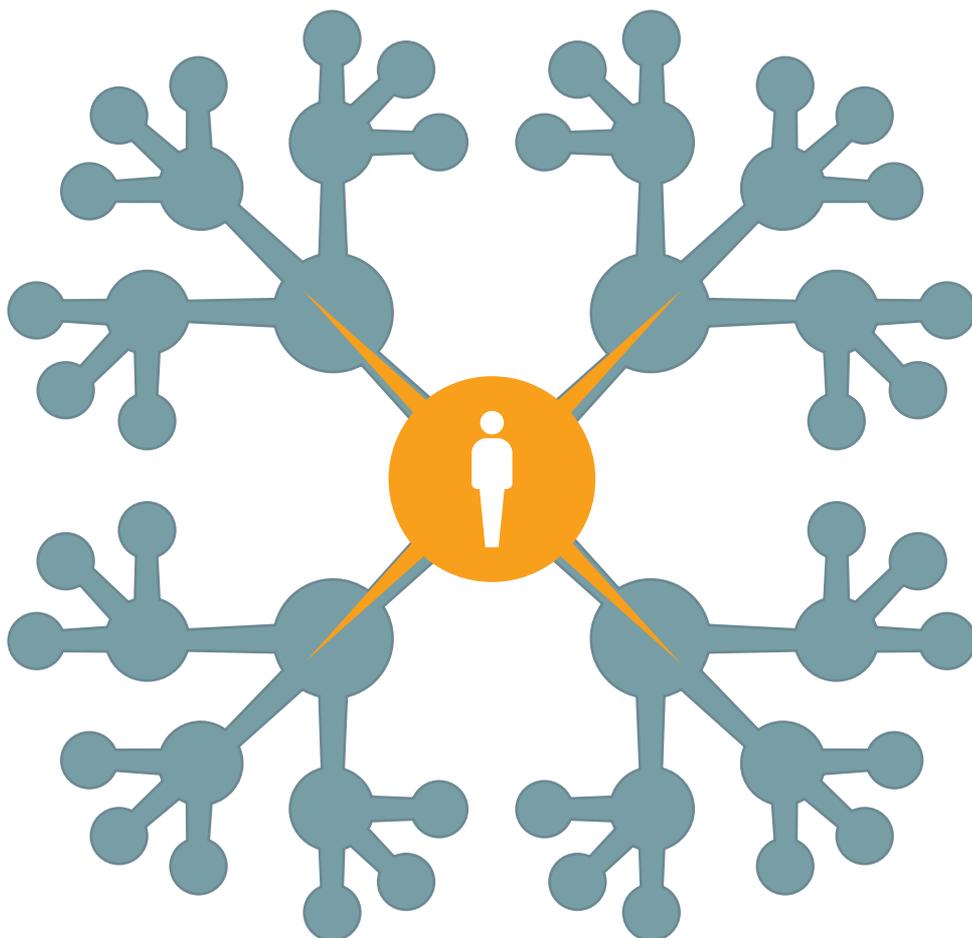
no tendrá el impacto requerido, ni contribuirá a restablecer la confianza entre la sociedad y las instituciones gubernamentales.

Quiero por ello favorecer la creación de un clima de intercambio y apoyo mutuo entre la membresía de ASOFIS, con el fin de superar las brechas existentes en materia de capacidades administrativas y técnicas, a través de la capacitación y la adopción de las mejores prácticas, con el fin de hacer de la fiscalización superior, a nivel federal y local, una importante herramienta de mejoramiento de la calidad de los bienes y servicios que el estado ofrece a la ciudadanía.

Insisto además en reforzar la concepción del valor preventivo de la fiscalización, sin restar importancia a las consecuencias que de ella se puedan

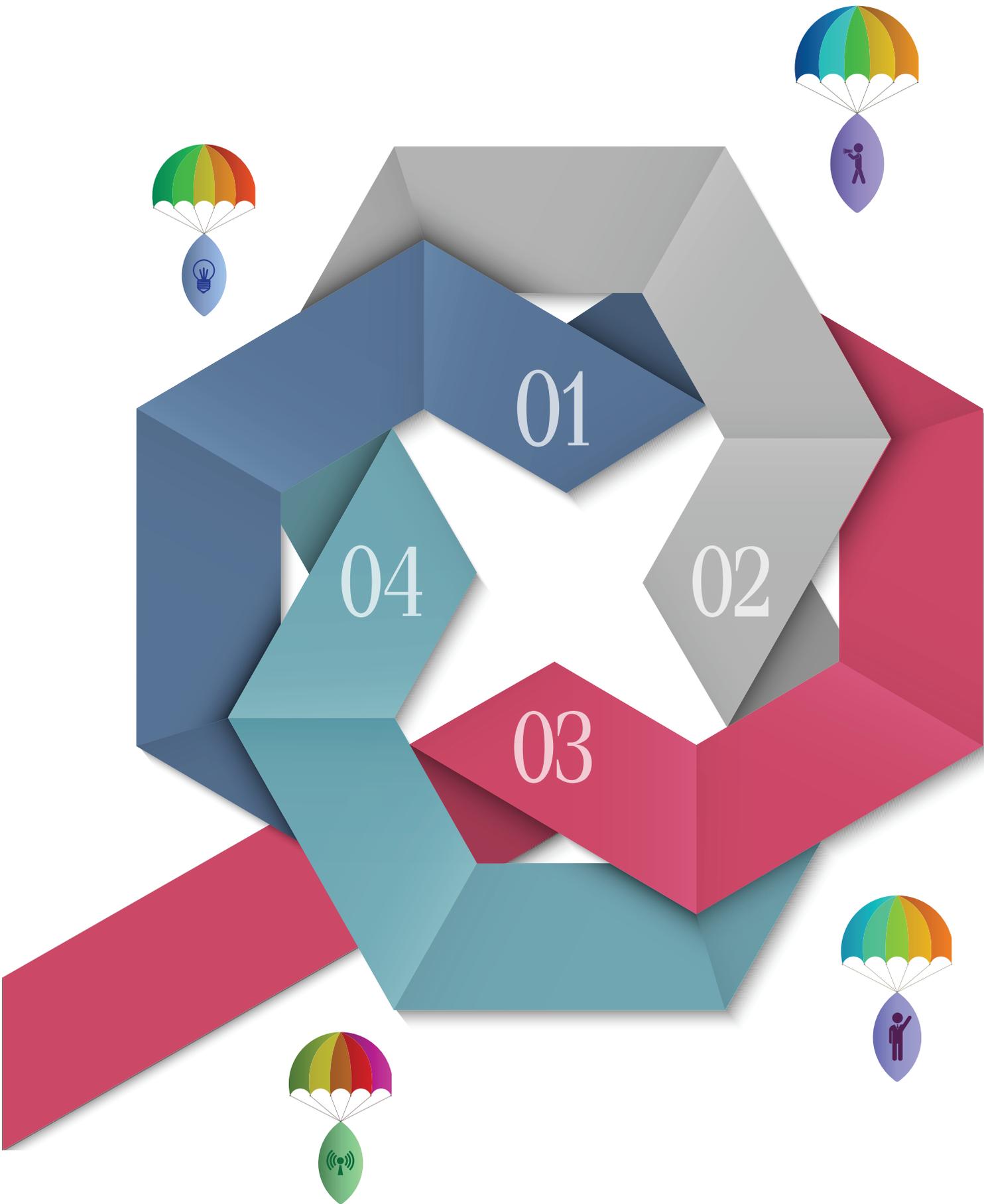
derivar en materia de sanciones. Tenemos que perseverar en la búsqueda de una mejor administración pública y no perdernos en el aspecto punitivo, a fin de alcanzar una mayor profundidad e impacto con los resultados de nuestros procesos.

Tengo el convencimiento de que todos los integrantes de ASOFIS se sumarán a este esfuerzo común, y que a través de su participación en las distintas instancias de trabajo que se creen al interior de la Asociación, ofrecerán resultados concretos y de calidad, para dotar a nuestro país de los instrumentos necesarios para vigilar debidamente el uso correcto de los recursos públicos y la mejora en la cultura administrativa y de rendición de cuentas en México. 🇲🇽



# COORDINACIÓN NACIONAL Y GRUPOS REGIONALES





## GRUPO REGIONAL UNO. RESULTADOS Y LOGROS ALCANZADOS

El Grupo Regional Uno de la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental A.C. (ASOFIS), integrado por las Entidades de Fiscalización de los estados de Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila, Durango, Nuevo León, Sonora y Sinaloa; representados por el C.P. y M.I. Luis Arturo Villarreal Morales, Auditor Superior del Estado de Durango y Coordinador del Grupo; durante 2017, llevaron a cabo reuniones y una jornada de capacitación como parte de los trabajos establecidos en las Reglas de Operación y Funcionamientos de los Grupos Regionales de la ASOFIS.

Los días 23 y 24 de marzo de 2017 teniendo como marco la ciudad de Durango, Dgo., se llevó a cabo la Quinta Reunión Ordinaria del Grupo Regional y la Jornada de Capacitación 2017 en la que el C.P. y M.I. Luis Arturo Villarreal Morales, Titular de la Entidad de Auditoría Superior del Estado de Durango y Coordinador Regional del Grupo Uno de la ASOFIS, A.C., dio la bienvenida a los presentes e inauguró los trabajos de la Jornada; con una asistencia de 122 servidores públicos, adscritos a las distintas Enti-



Integrantes del Grupo Regional Uno.

dades de Fiscalización Superior Locales (EFSL) de los estados de Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Durango, Querétaro, Nuevo León, Sinaloa y Sonora quienes fueron participes con los distintos expositores de los temas "Administración de Riesgos, parte estratégica del Control Interno", "Sistema Nacional Anticorrupción" y "Auditoría Forense a la Obra Pública". Es importante resaltar en esta Jornada, el enfoque humanista considerado con el tema "Compromiso, liderazgo personal y el valor de ser y existir" cuyo objetivo fue mostrar a los asistentes la importancia de que su compromiso y colaboración son factores indispensables para generar un ambiente sano en lo personal y lo laboral.

Además, como parte de los trabajos en

la Quinta Reunión Ordinaria, los integrantes del Grupo Uno, dialogaron acerca de las distintas problemáticas que se viven en su EFSL en el tema de los “Atributos de independencia y autonomía, transparencia y rendición de cuentas” con base en lo establecido en su normativa local; por

último, el Auditor General de la Auditoría Superior del Estado de Nuevo León como parte de las conclusiones expuso el tema “Propuesta de acciones a emprender por parte de las EFSL tendientes a fortalecer la independencia y autonomía, transparencia y rendición de cuentas”.



Quinta Reunión Ordinaria del Grupo Regional Uno y Jornada de Capacitación Regional 2017.

En seguimiento al Programa de Trabajo 2017 del Grupo Regional Uno, el 12 de octubre de 2017 en la ciudad de Mazatlán Sinaloa, se celebró la Sexta Reunión Ordinaria del Grupo Uno, contando con la asistencia de las Entidades de Fiscalización Local de los estados de Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Chihuahua, Durango, Querétaro, Nuevo León, Sinaloa y Sonora.

La bienvenida estuvo a cargo de la Lic. Emma Guadalupe Félix Rivera, Auditora Superior del Estado de Sinaloa y los temas que se abordaron fueron: “Acciones

emprendidas tendientes a mejorar los resultados de los municipios de su entidad federativa, en el Índice de Información Presupuestal Municipal, elaborado por el Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C. (IMCO)”; “Acciones emprendidas para promover ante el Estado y Municipios, el adecuado cumplimiento en la entrega de los informes trimestrales mediante el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH) con la calidad requerida”; y “Seguimiento a las Recomendaciones de los Talleres de Autoevaluación de la Integridad Intosaint”.

Asimismo, como parte del compromiso de los titulares de las EFSL del Grupo Regional Uno, se programaron dos cursos en el mes de noviembre 2017 en la ciudad de Torreón, Coahuila. Del 13 al 17 de noviembre 2017 se llevó a cabo el curso de preparación y examen para la obtención de la “Certificación en Fiscalización Pública” con representantes del Instituto Mexicano de Auditores Internos (IMAI), donde participaron 35 servidores públicos adscritos a los Órganos de Fiscalización de los estados de Baja California, Baja California Sur, Durango, Nuevo León, Sinaloa y Sonora.

Teniendo la misma sede, los días 13 y 14 de noviembre se llevó a cabo el curso “Auditoría Forense” con personal de la Asociación de Examinadores de Fraude Certificados (ACFE) cuyo objetivo fue conocer las técnicas y métodos de investigación forense a partir del concepto de Auditoría Forense. En esta ocasión, participaron 17 servidores públicos representantes de las EFSL de los estados de Baja California, Chihuahua, Durango, Nuevo León, Sinaloa y Sonora.

El Grupo Regional Uno, identifica que la fiscalización no representa un fin en sí mismo, sino una parte imprescindible de un sistema regulador que debe señalar, oportunamente, las desviaciones normativas y las violaciones de los principios que rigen la gestión gubernamental, de tal modo que puedan adoptarse las medidas preventivas y correctivas procedentes, y determinar o promover las responsabilidades y sanciones que, en su caso, correspondan. Por ello, los titulares y el personal fiscalizador de los organismos fiscalizadores deben poseer el perfil requerido para el adecuado cumplimiento



Sexta Reunión Ordinaria del Grupo Regional Uno.



Participantes de la Certificación en Fiscalización Pública del Grupo Regional Uno.

de sus funciones, tanto en el aspecto de competencias técnicas como de la integridad profesional. Por lo que el intercambio de conocimientos y experiencias son un medio eficaz para apoyar a las Entidades de Fiscalización Superiores Locales para cumplir con su mandato. 

## 02

## GRUPO REGIONAL DOS

## PRINCIPALES RESULTADOS Y LOGROS ALCANZADOS

Actualmente el Grupo Regional Dos de la ASOFIS, se encuentra constituido por las Entidades de Fiscalización Superior de los estados de Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Ja-

lisco, Michoacán, Nayarit, San Luis Potosí y Zacatecas; y es coordinado por el c.p. Sergio Escalante Jiménez PCCAG, Auditor Superior del Órgano de Fiscalización del Estado de Aguascalientes, como se muestra en la siguiente tabla:

Titulares de las EFSL del Grupo Regional Dos

Entidad de Fiscalización Superior	Titular
Aguascalientes	c.p. Sergio Escalante Jiménez
Colima	Mtra. Índira Isabel García Pérez
Guanajuato	Lic. Y M.F. Javier Pérez Salazar
Jalisco	Dr. Jorge Alejandro Ortíz Ramírez
Michoacán	c.p. José Luis López Salgado
Nayarit	Lic. Héctor Manuel Benitez Pineda (Encargado)
San Luis Potosí	c.p. Rocío Elizabeth Cervantes Salgado
Zacatecas	L.C. Raúl Brito Berúmen

**Fuente:** Elaboración propia.

A lo largo del ejercicio 2017, el Grupo Regional Dos dio cumplimiento a los siguientes objetivos programados:

- Jornada de Capacitación.
- Realización y seguimiento a las recomendaciones emitidas en los Talleres de

Autoevaluación de la Integridad Intosaint.

- Certificación en Fiscalización Pública por el Instituto Mexicano de Auditores Internos (IMAI).
- Diplomados Virtuales en Contabilidad Gubernamental.



Titulares de las EFSL participantes de la Jornada de Capacitación Regional 2017 del Grupo Regional Dos.

- Diplomados Virtuales de Disciplina Financiera.
- Curso Virtual de Índice de Información Presupuestal Municipal IIPM.

Estos trabajos se han desarrollado de manera conjunta, con el objetivo de incrementar la calidad profesional del personal auditor y, por ende, mejorar los resultados de su labor, dando cumplimiento a los objetivos de los Grupos Regionales, a los acuerdos alcanzados en las reuniones de ASOFIS, y por supuesto al Plan Estratégico del Sistema Nacional de Fiscalización.

## JORNADA REGIONAL DE CAPACITACIÓN 2017

Para el Grupo Regional Dos, es de vital importancia contar con recurso humano actualizado y competente, por ello la necesidad de ampliar los conocimientos, habilidades y aptitudes, mediante capacitaciones a nuestros servidores públicos, con la finalidad de permitir un mejor desempeño en sus tareas diarias, obteniendo eficacia en el logro de sus objetivos. La Jornada de Capacitación celebrada los

días 30 y 31 de marzo de 2017, en Casa de Gobierno del Estado de Michoacán, Centro GEM; tuvo a bien contar con la presencia del entonces Auditor Superior de la Federación, el Ing. Silvano Aureoles Conejo, Gobernador del Estado de Michoacán y el Ing. Alfonso Jesús Martínez Alcázar, Presidente Municipal de Morelia, Mich.; así como los Auditores Superiores de los estados de Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Michoacán y Puebla, y los representantes de las Auditorías Superiores de los estados de Jalisco, Nayarit, San Luis Potosí y Zacatecas. En la referida capacitación participaron servidores públicos de las distintas Entidades de Fiscalización Superior que integran el Grupo Regional Dos de la ASOFIS.

En congruencia con los preceptos del Sistema Nacional de Fiscalización, y en la búsqueda de crear capacidades para una organización efectiva mediante un programa de capacitación coordinado, se impartieron conferencias de:

- Retos del Sistema Nacional Anticorrupción.

- Fiscalización y Control Interno.
- La Importancia de la Auditoría y la Evaluación al Desempeño en el Marco del Sistema Nacional Anticorrupción.
- Caso práctico de Auditoría al Desempeño.
- La Transparencia, Acceso a la Información y Rendición de Cuentas.

### DIPLOMADOS VIRTUALES EN CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL Y DISCIPLINA FINANCIERA

En el ejercicio 2017 se participó en los dos diplomados virtuales de Contabilidad Gubernamental y de Disciplina Financiera promovidos por la ASOFIS, para servidores públicos estatales y municipales. Los participantes en dichos Diplomados, obtuvieron los conocimientos necesarios para dar cumplimiento a lo

establecido en la Ley General de Contabilidad Gubernamental y en la Ley de Disciplina Financiera.

### CERTIFICACIÓN EN FISCALIZACIÓN PÚBLICA

Del 6 al 9 de noviembre de 2017, se realizó el Curso de Certificación en Fiscalización Pública impartido por el Instituto Mexicano de Auditores Internos (IMAI), teniendo como sede el Edificio Polivalente de la Universidad Autónoma de Aguascalientes, se contó con la participación de 45 servidores públicos miembros de las EFSL del Grupo Dos, así como de la Entidad de Fiscalización de la Ciudad de México. Es importante resaltar que el 58% de los servidores públicos fueron certificados. 📄



Participantes en la Certificación en Fiscalización Pública impartida por el IMAI.

# 03

## CERTIFICACIÓN EN FISCALIZACIÓN PÚBLICA DEL GRUPO REGIONAL TRES

La fiscalización superior, como parte del sistema de rendición de cuentas, en congruencia con la Meta 2 “Creación de Capacidades” del Plan Estratégico del Sistema Nacional de Fiscalización 2013-2017 y en atención al objeto social de la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental A.C. (ASOFIS), se promueven sinergias entre las entidades fiscalizadoras locales que permitan contar con el personal calificado y las herramientas necesarias para llevar a cabo la labor sustancial de manera eficiente y efectiva generando valor a la sociedad y contribuyendo con la mejora de la gestión gubernamental.

En este sentido, con el objetivo de promover el desarrollo profesional de colaboradores de las Entidades de Fiscalización Superior Locales (EFSL) miembros del Grupo Regional Tres de la ASOFIS, de los estados de Guerrero, Hidalgo, México, Querétaro, Tlaxcala y Puebla; se reunieron en las instalaciones de la Au-

ditoría Superior del Estado de Puebla del 25 al 29 de agosto de 2017, para llevar a cabo el proceso de Certificación en Fiscalización Pública por el Instituto Mexicano de Auditores Internos (IMAI).

La inauguración de dicho evento fue presidida por el Auditor Superior de Puebla, Dr. David Villanueva, quien estuvo acompañado del representante de Instituto Mexicano de Auditores Internos (IMAI), Dr. Ernesto Alvarado Rodríguez y del Contralor del Estado de Querétaro, MTRO. Alfonso Chávez Fierro.



Certificación en Fiscalización Pública.

El Auditor Superior aseguró que las EFSL tienen como unos de sus principales objetivos, influir en la calidad de vida de los ciudadanos al impulsar la eficacia y la eficiencia de la administración pública; asimismo, afirmó que la certificación en Fiscalización Pública permite que los especialistas cuenten con los conocimientos y las habilidades necesarias para realizar la función fiscalizadora; resaltó que, la Auditoría Puebla es la entidad fiscalizadora local en todo el país, con el mayor número de personal certificado en Fiscalización Pública por parte del IMAI y expresó su confianza en que este tipo de certificaciones contribuye a fortalecer las funciones realizadas en las Entidades de Fiscalización Superior Locales.

De igual forma, reconoció al Institu-

to Mexicano de Auditores Internos por su disposición para colaborar con la ASOFIS y recalcó que es primordial asegurar que los recursos públicos sean utilizados efectivamente en beneficio de la sociedad.

El representante del IMAI, destacó la importancia de capacitarse y especializarse a través de la certificación en Fiscalización Pública. Asimismo, el Contralor de Querétaro señaló que esta iniciativa, contribuye a fortalecer las funciones de fiscalización superior y control interno, que realizan los miembros del Sistema Nacional de Fiscalización.

La certificación en Fiscalización Pública del Grupo Regional Tres, contó con la participación de 26 servidores públicos de las EFSL siguientes:

Tabla 1

EFSL	Número de participantes
Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México	4
Entidad Superior de Fiscalización del Estado de Querétaro	6
Auditoría General del Estado de Guerrero	4
Auditoría Superior del Estado de Hidalgo	3
Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado de Tlaxcala	4
Auditoría Superior del Estado de Puebla	5
Total	26

**Fuente:** Auditoría Superior del Estado de Puebla.

# 04

## GRUPO REGIONAL CUATRO. PRINCIPALES RESULTADOS Y LOGROS ALCANZADOS

### **CERTIFICACIÓN EN FISCALIZACIÓN PÚBLICA**

En el 2017, derivado de las actividades del Grupo Regional Cuatro de la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior A.C. (ASOFIS), se impartió el curso de Certificación en Fiscalización Pública, el cual se realizó en coordinación con el Instituto Mexicano de Auditores Internos A.C. (IMAI) en la Ciudad de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, del 27 de noviembre al 1° de diciembre; en este curso participaron servidores públicos de las Entidades de Fiscalización Superior (EFSL) integrantes del Grupo.

El objetivo del curso consistió en contar con personal calificado para llevar a cabo la labor fiscalizadora de manera eficiente y eficaz, así como promover el desarrollo y actualización profesional de las EFS; en el caso del Grupo Regional Cuatro,

han obtenido la certificación en Fiscalización Pública 94 servidores públicos.

### **SEGUNDO TALLER DE AUTOEVALUACIÓN DE INTEGRIDAD (INTOSAINT)**

Es de destacar que seis de las EFSL que conforman el Grupo Regional, durante el 2017 llevaron a cabo el Segundo Taller de Autoevaluación de la herramienta IntoSAINT; esto les permitió identificar los procesos sujetos a evaluación y conocer las vulnerabilidades inherentes a su gestión, así como, los factores que las agravan; además, fortalecer sus sistemas de controles de integridad implementados. Las recomendaciones determinadas en cada uno de los talleres llevados a cabo harán posible efficientar las actividades enfocadas a la fiscalización superior y rendición de cuentas; al mismo tiempo que con el apoyo de la



Participantes de la Certificación en Fiscalización Pública del Grupo Regional Cuatro.

Coordinación Regional, se impulsará en continuar con la programación de más cursos en la materia.

Asimismo, al 31 de diciembre, las EFSL del grupo regional contaban con un 60% de avance en el seguimiento a las recomendaciones derivadas de los talleres efectuados, ninguna identificó dificultades para realizar las actividades de seguimiento programadas y reflejan un alto compromiso, sensibilidad y apoyo a la atención y seguimiento de las recomendaciones por parte de la alta dirección y demás personal.

#### **CURSO DE INDUCCIÓN SOBRE EL MARCO NORMATIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN**

Este curso fue impartido por la Auditoría Superior de la Federación (ASF)

en modalidad virtual, cuyo objetivo fue coadyuvar a asegurar un nivel consistente de conocimiento, sobre los antecedentes y estructura del Marco Normativo del Sistema Nacional de Fiscalización (SNF), así como de su relevancia para la consecución de los objetivos de dicho sistema. Catorce servidores públicos del Grupo Regional Cuatro lo acreditaron, y, de los resultados alcanzados durante el curso, se destacan los siguientes: (i) comprensión sobre los antecedentes, relevancia, organización, estrategia y alcances del SNF; (ii) actores, legislación y expectativas del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA); (iii) sensibilización sobre la relevancia de las normas profesionales en el ámbito de auditoría gubernamental, y (iv) el cumplimiento de la Ley General del SNA respecto a la homologación de proce-



Participantes de la Reunión de Trabajo de Buenas Prácticas en materia de Auditoría de Desempeño.

sos, procedimientos, técnicas, criterios, estrategias, programas y normas profesionales en materia de auditoría y fiscalización.

#### REUNIÓN DE BUENAS PRÁCTICAS EN MATERIA DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO

Como parte de las actividades derivadas del Plan de Trabajo 2017 del Grupo Regional, se coordinó una reunión de trabajo para compartir las buenas prácticas en materia de auditoría de desempeño, se llevó a cabo el 10 de noviembre en las oficinas del ORFIS Veracruz, y tuvo como objetivo dar a conocer la metodología aplicada por cada una de las EFSL en el desarrollo de sus auditorías, compartiendo las experiencias y procedimientos aplicados en la planeación,

desarrollo y seguimiento de las mismas. Algunas de las conclusiones obtenidas en dicha reunión fueron las siguientes: (i) existen riesgos en las auditorías de desempeño, (ii) la mayoría de las entidades para el desarrollo de las auditorías de desempeño toman como base la metodología de la ASF, (iii) los indicadores de eficiencia, eficacia y economía son incluidos por las entidades en todos los casos, (iv) alguna de las limitantes de este tipo de auditorías es que sus resultados derivan en recomendaciones, y, por ende, no obligan a los entes, planteándose el interés de normar en materia de sanciones para que exista una consecuencia administrativa y (v) la parte fundamental de esta auditoría se encuentra en la planeación.

## ACCIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA INDEPENDENCIA, AUTONOMÍA, TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

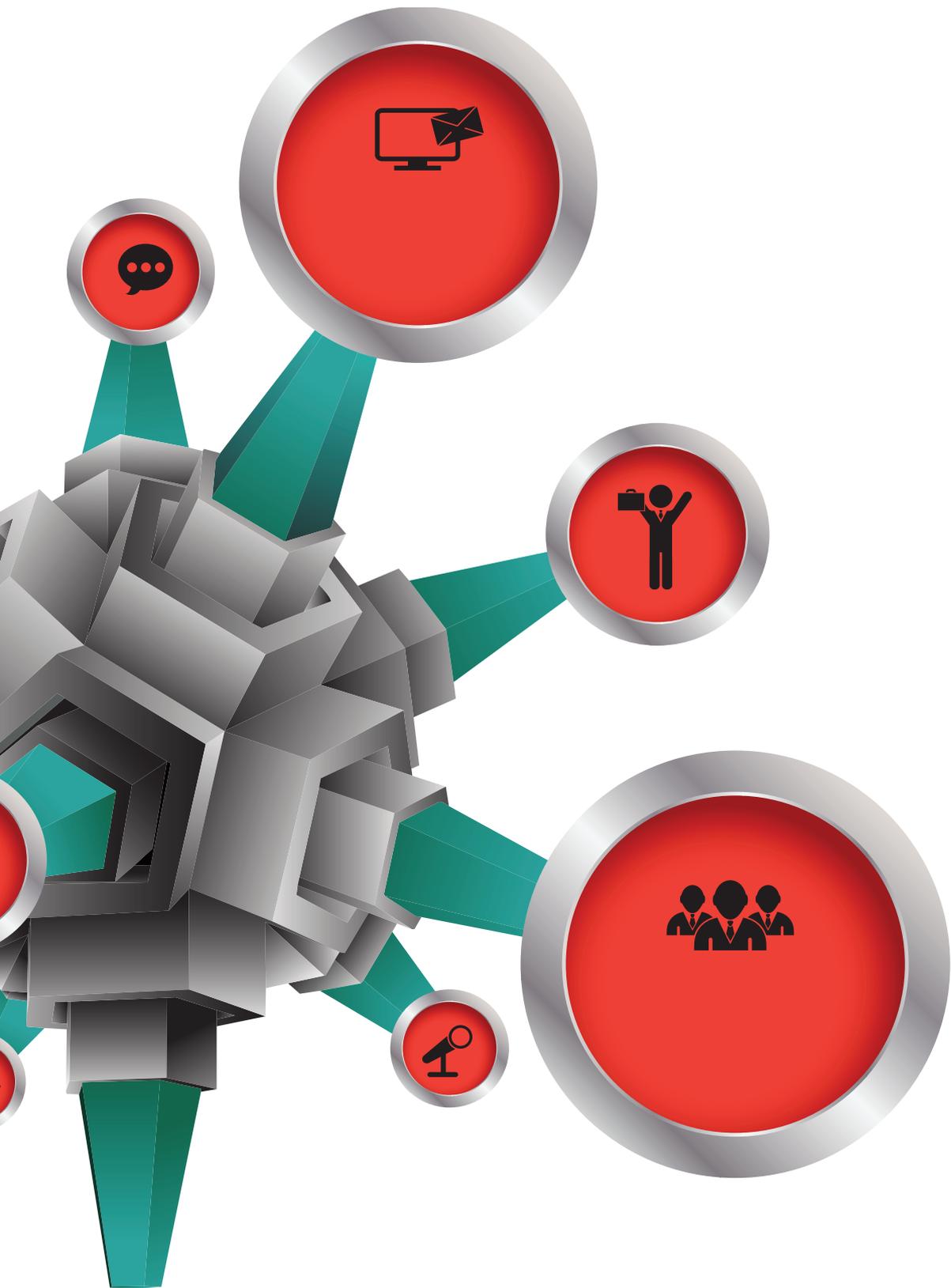
La Coordinación Regional promovió entre las EFSL la implementación de medidas para fortalecer la Independencia, Autonomía, Transparencia y Rendición de Cuentas en su gestión; en primer término, a través de la descripción de acciones realizadas para el fortalecimiento de los rubros mencionados, y, por otra parte, mediante la difusión entre las EFSL integrantes de la membresía con el fin de coadyuvar con su fortalecimiento. Esto permitió conocer de manera precisa, las acciones efectuadas por las EFSL integrantes del Grupo, tales como: para el fortalecimiento de su Independen-

cia, capacitación al personal, pláticas, conferencias y talleres; respecto a la Autonomía, se llevaron a cabo sesiones de análisis y discusión, difusión de la política de integridad institucional, elaboración de presupuestos y programas de actividades y auditorías; en cuanto a la Transparencia, se establecieron políticas de publicación en sitios web y redes sociales, actualización del portal de transparencia, capacitación a municipios, en algunos casos, inclusión de la Revista Institucional para la difusión de la información en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Respecto a la Rendición de Cuentas, se determinaron reformas a las leyes de fiscalización superior, así como la presentación de informes de resultados por parte de las EFSL del grupo. 

ARTÍCULOS TÉCNICOS DE LA

# MEMBRESÍA





# CONSIDERACIONES DEL CONTROL INTERNO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

**C.P. ROCIO ELIZABETH CERVANTES SALGADO**

Titular de la Unidad de Planeación y Enlace Institucional de la Auditoría  
Auditora Superior del Estado de San Luis Potosí

Se ha establecido como parte del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, en el eje México en Paz, lo relativo Gobierno Cercano y Moderno, en el que se consideran como estrategias el consolidar un gobierno que sea productivo y eficaz en el logro de sus objetivos, mediante una adecuada racionalización de recursos, y la implementación de sistemas de administración automatizados, para lo cual se contempló como línea de acción entre otras, el promover el desarrollo de capacidades institucionales y modelos de gestión para lograr administraciones públicas estatales y municipales. (Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 Gobierno de la República).

A raíz de ello, han surgido por parte de las instituciones públicas responsables de la implementación de dicha estrategia, una serie de acciones encaminadas al logro de la misma. Lo que ha generado que en los últimos años se puede escuchar con mayor frecuencia, el tema del control interno institucional, visto ya no solamente como una herramienta de apoyo para que puedan tener un mejor desarrollo en sus atribuciones; sino como el medio que permita asegurar el cumplimiento de los objetivos establecidos y la salvaguarda de recursos públicos.

Así, como parte del trabajo desarrollado por los integrantes del Sistema Nacional de Fiscalización se desarrolló el Modelo Estatal del Marco Integrado de Control, enfatizando que dicho marco, proporciona un modelo general para establecer, mantener y mejorar el Sistema de Control Interno Institucional, diseñado para que pueda ser adoptado y adaptado por las instituciones en los ámbitos Federal, Estatal y Municipal.

Si bien es cierto, que el Modelo de Control Interno que se ha establecido, puede ser adaptable a los diversos niveles de gobierno, es importante señalar que para que pueda llevarse a cabo un adecuado proceso de adaptación y adopción de éste por parte de las administraciones públicas, es preciso que se generen acciones encaminadas primero, a explicar lo conlleva la implementación de un Sistema de Control Interno Institucional, así partiendo de dicho conocimiento, generar conciencia sobre la importancia y beneficios que se generan a las instituciones a raíz de la implementación de un sistema eficiente.

Lo anterior, denota relevancia ya que como ha sucedido con otras disposiciones que se han emitido, encaminadas a lograr una armonización de criterios y bases en relación con diversos aspectos de los tres ámbitos de la administración pública y los Poderes del Estado, se debe considerar que existen municipios en el país, cuyo contexto es muy diferente a los de otros, por lo que, los principios, puntos de interés y requerimientos que pudieran adoptar del Modelo establecido sería muy diverso entre ellos, derivado de los recursos con los que cuenta, por ejemplo los tecnológicos, que estaría directamente vinculado con el elemento de comunicación e información.

Dicha situación y derivado del auge que en los últimos tiempos se ha dado al control interno institucional, ha generado por parte de las instituciones públicas, en especial en el ámbito estatal y municipal, diversas inquietudes y preo-

cupaciones en relación con la adopción e implementación del control interno, ya que consideran que estas nuevas disposiciones consignadas en las publicaciones que han emitidos los Órganos Estatales de Control, son nuevas, generando en los servidores públicos adscritos a éstas, la idea de que se tendrán que realizar de manera adicional actividades y funciones no conferidas, generando con ello más sobrecarga de trabajo. Es decir, ante la falta de sensibilización, se ha generado confusión al respecto.

El destacar que una organización (sea pública o privada) pueda encauzar el rumbo de sus actividades hacia la obtención de sus objetivos, requiere desde su inicio, el establecimiento de controles, ya que al no tener este elemento clave de la administración, la sobrevivencia de la misma está en riesgo. Enfatizar que lo que pasa actualmente, es que se ha requerido que esos controles, se encuentren documentados y soportados con evidencia suficiente que al momento de realizar una revisión sobre la conveniencia de la aplicabilidad de las medidas de control, permita determinar su continuidad, mejora o eliminación, ayudaría en gran medida a combatir la resistencia que en la actualidad se tiene por parte de las instituciones públicas para la adopción del control interno.

Es preciso destacar, que las instituciones públicas, se encuentran en constante cambio, lo que hace necesario revisar si los controles establecidos cumplen con su finalidad, de responder a los riesgos a los que está sujeta la institución pública derivado de estas trans-

formaciones. Es decir, el control interno, existe dentro de la institución, sin embargo, es preciso llevar a cabo una revisión para determinar si continúa siendo funcional o no, acorde a la situación actual de la institución.

Por ello, resulta necesario que sea considerado por parte del Sistema Nacional de Fiscalización, acciones encaminadas a destacar que el con-

trol interno ha existido desde hace mucho tiempo, lo que es necesario realizar es la adecuación de los controles a las exigencias actuales de la institución pública, lo que se genera a través de capacitaciones tanto para los entes obligados a su implementación como para aquellas instancias encargadas del apoyo y supervisión externa de éste. 



# CONSIDERACIONES DE DERECHO CONVENCIONAL EN TORNO AL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN ¿ASIGNATURA PENDIENTE?

Dr. Octavio R. Acedo Quezada

Director de Asuntos Jurídicos de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa

Existen innumerables análisis, estudios y opiniones sobre el naciente sistema anticorrupción en nuestro país. Hay material para debates importantes y de gran calado. En realidad, las discusiones apenas inician.

Tenemos ya un importante corpus doctrinal y legal apropiado para establecer un futuro marco teórico que posibilite la eficaz interpretación y aplicación del nuevo derecho administrativo sancionador mexicano.

Sin embargo, se observa que poco se ha divulgado la existencia de dos instrumentos internacionales en la materia –que integran derecho mexicano–, los cuales, me parece, resultan de conocimiento inexcusable para cualquier operador jurídico en el ámbito del régimen disciplinario de los servidores públicos, máxime cuando en las faltas graves que lleguen a ser su objeto de estudio y trabajo cotidiano se encuentren vinculados particulares, en muchas de las ocasiones, a no dudarlo, bajo un espectro trasnacional.

En la materia que nos ocupa, existen dos instrumentos específicos: La *Convención Interamericana Contra la Corrupción* (adoptada por la Conferencia Especializada sobre Corrupción de la Organización de los Estados Americanos, en la ciudad de Caracas, Venezuela) y la *Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción* (adoptada en la ciudad de Nueva York). La primera de las mencionadas se publi-

có en el Diario Oficial de la Federación del 9 de enero de 1998 y la segunda en ese mismo órgano de difusión normativa correspondiente al 14 de diciembre de 2005.

Como es fácil advertir, el derecho convencional que refiero en el párrafo que antecede ya tiene más de una década que es derecho vigente, es decir, de observancia obligatoria. No es mero *soft law*.

La *Convención Interamericana Contra la Corrupción* despliega un total de XXVIII artículos con los siguientes epígrafes: Definiciones, Propósitos, Medidas preventivas, Ámbito, Jurisdicción, Actos de corrupción, Legislación interna, Soborno transnacional, Enriquecimiento ilícito, Notificación, Desarrollo progresivo, Efectos sobre el patrimonio del Estado, Extradición, Asistencia y cooperación. Medidas sobre bienes, Secreto bancario, Naturaleza del acto, Autoridades centrales, Aplicación en el tiempo, Otros acuerdos o prácticas, Firma, Ratificación, Adhesión, Reservas, Entrada en vigor, Denuncia, Protocolos adicionales y, Depósito del instrumento original.

Por su lado, la *Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción* tiene 71 artículos distribuidos en siete capítulos: Capítulo I “Disposiciones generales” (artículos 1 al 4), Capítulo II “Medidas preventivas” (artículos 5 al 14), Capítulo III “Penalización y aplicación de la ley” (artículos 15 al 42), Capítulo IV “Cooperación internacional” (artículos 43 al 50), Capítulo V “Recuperación de activos” (artículos 51 al 59), Capítulo VI “Asistencia técnica e intercambio de información” (artículos 60 al 62), Capítulo VII “Mecanismos de aplicación” ar-

tículos 63 y 64) y, Capítulo VIII “Disposiciones finales” (artículos 65 a 71).

Destaco algunos de los tópicos regulados por la *Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción* que me parecen de un interés mayúsculo para los operadores jurídicos:

Soborno de funcionarios públicos nacionales, Soborno de funcionarios públicos extranjeros y de funcionarios de organizaciones internacionales públicas, Responsabilidad de las personas jurídicas, Participación y tentativa, Embargo preventivo, incautación y decomiso, Protección de testigos, peritos y víctimas, Protección de los denunciantes, Investigaciones conjuntas, Técnicas especiales de investigación, Recuperación de activos, Prevención y detección de transferencias del producto del delito, Medidas para la recuperación directa de bienes, Mecanismos de recuperación de bienes mediante la cooperación internacional para fines de decomiso, Cooperación internacional para fines de decomiso y, Dependencia de inteligencia financiera.

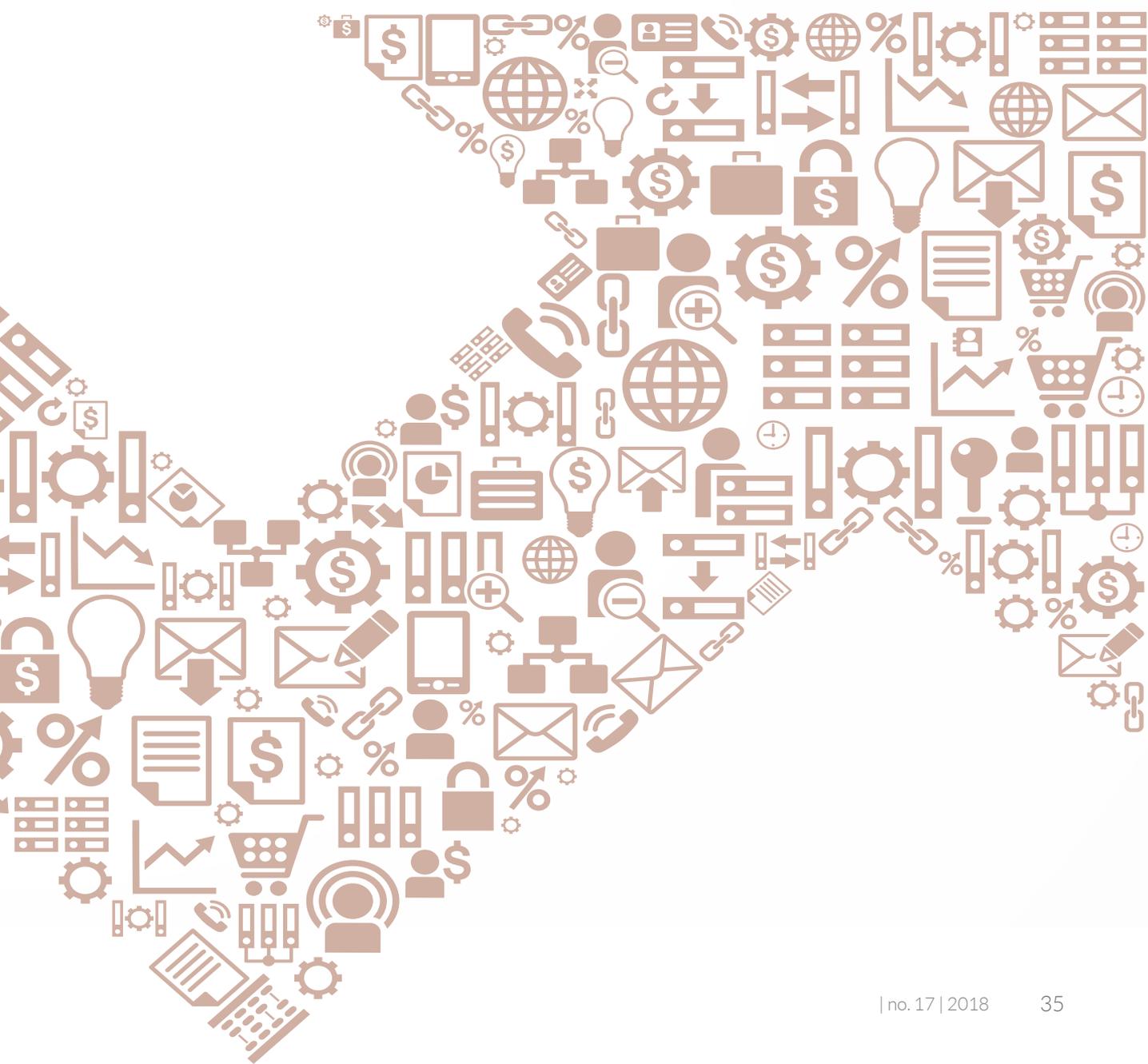
Basta revisar la nómina de aspectos regulados por el citado derecho convencional para percatarse de que nos encontramos ante retos y desafíos hasta hace poco casi desconocidos en el derecho mexicano, o si bien no ignorados si poco estudiados y analizados.

El nuevo derecho constitucional mexicano compromete y obliga a todos los operadores del derecho administrativo sancionador no solamente a conocer las convenciones citadas, sino además a estudiar sus niveles de concurrencia al momento de resolver los casos prácticos.

Dicho en otras palabras, existen vasos comunicantes ineludibles entre ese derecho convencional y el sistema nacional anticorrupción y, además, como no podía ser de otro modo, con una de las concreciones más importantes de dicho sistema nacional, precisamente el régimen de responsabilidades administrativas ya vigente en nuestro país.

Lo anterior obliga a generar modelos de interpretación y aplicación del dere-

cho administrativo sancionador todavía novedosos en México, modelos que superan el marco *kelseniano* de la mera subsunción para adentrarse en modelos hermenéuticos y argumentativos todavía en construcción. Aquí solamente me propuse llamar la atención sobre la existencia de elementos de derecho convencional cuyo conocimiento es obligatorio para los operadores del derecho administrativo sancionador mexicano ya en vigor. 📄



## SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

Alejandro Álvarez González.  
Fiscal Superior del Estado de Tabasco

La reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de combate a la corrupción, producida por los legisladores federales el 27 de mayo de 2015, ha representado un verdadero avance histórico en la lucha en contra de ese creciente fenómeno social que ha generado la desconfianza de la ciudadanía en sus autoridades e instituciones públicas.

De esta manera, se hizo necesario crear instancias en las que se conjugaran sociedad y gobierno, dando paso a la intervención de la ciudadanía en el funcionamiento de los mismos, encaminando esfuerzos enfocados a la búsqueda y procuración del bienestar común; a la sana y transparente rendición de cuentas; a las buenas prácticas en el quehacer público a través del establecimiento de principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.

Bajo esa óptica surge el Sistema Nacional Anticorrupción, encargado de establecer, articular y evaluar la política en la materia, para lo cual fue necesario emitir y reformar diversas normas jurídicas que hicieran efectivo los objetivos buscados con la reforma constitucional.

De lo muy interesante del Sistema Nacional Anticorrupción se puede mencionar

la incorporación de ciudadanos notables para integrar el Comité de Participación Ciudadana, cuyo representante presidirá el Comité Coordinador. Aquel fue diseñado específica y concretamente para dicho Sistema, a diferencia de los órganos e instituciones que conforman el Comité Coordinador, que cumplen con funciones previamente asignadas dentro del estado mexicano.

El papel del Comité de Participación Ciudadana abre la puerta a considerar más de cerca el sentir de los gobernados respecto de lo que sucede en su entorno y que impliquen actos contrarios a la transparencia y probidad en el servicio público, presentando y promoviendo ideas y propuestas que configuren la política nacional anticorrupción, basados precisamente en el conocimiento de hechos denunciados por aquellos, analizando la generalidad de los casos para identificar las aristas débiles de la estructura social para diseñar un programa de trabajo enfocado a su fortalecimiento.

A más de lo anterior, no debe pasarse por alto que tal Comité es la instancia de vinculación entre el Sistema Nacional Anticorrupción y las organizaciones de la sociedad civil y académicas, lo cual puede representar un enriquecimiento de ideas que favorezca el diálogo e incentive el análisis sociológico y jurídico de las nuevas realidades, considerando que dicho Sistema abre el espacio a la participación activa de los gobernados a través del respectivo Comité, dando pauta al diseño y creación de mecanismos de articulación entre organizaciones de la sociedad civil, los académicos y grupos ciudadanos, en una labor de coordinación y vinculación con miras a la erradicación del lacerante

flagelo de la corrupción y al fortalecimiento del tejido social y a la confianza, eficacia y transparencia en la honrosa función del servicio público.

Por supuesto que la dinámica nacional de la reforma constitucional alcanza a las entidades federativas, mismas que replicaron, en el marco de su autonomía interna, al Sistema Nacional Anticorrupción, implementando los propios.

En el caso de Tabasco, se creó el Sistema Estatal Anticorrupción, integrado por un Comité Coordinador y por el Comité de Participación Ciudadana. Al primero lo conforman: Un representante del Comité de Participación Ciudadana, los titulares del Órgano Superior de Fiscalización, de la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción, de la Secretaría de Contraloría del Estado; un representante del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado; los Presidentes del Instituto Tabasqueño de Acceso a la Información Pública y del Tribunal de Justicia Administrativa. Al segundo, como su nombre lo indica, lo integran ciudadanos notables con experiencia en materia de transparencia, evaluación, fiscalización, rendición de cuentas o combate a la corrupción.

El pasado 1 de enero de 2018 se instaló oficialmente el Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción y el día 29 del mismo mes, se nombró al Secretario Técnico de la Secretaría Ejecutiva; sin embargo, debido a las recientes actividades referidas, se están efectuando los ajustes y el andamiaje requeridos para la operatividad y puesta en marcha integral del Sistema

Estatual Anticorrupción, lo cual, aunado a las particularidades que cada entidad federativa pueda presentar, impacta en el propio Sistema Nacional, ello considerando que los Sistemas Locales forman parte del mismo.

Finalmente, cabe decir que no se pone en duda las bondades del Sistema Nacional Anticorrupción, pero ante la realidad

en medio de la cual ha surgido, es evidente que el esfuerzo de los Gobiernos Federal y Estatales deben ser redoblados a fin de asumir y poner en marcha este proyecto de nación que necesariamente debe verse reflejado en la eficiencia y eficacia del servicio público, y en la transparencia en el uso y ejercicio de los dineros para ello destinados. 🇲🇽



# LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS

Abg. Luis Antonio Cab Torres

Unidad de Transparencia. Auditoría Superior del Estado de Yucatán

La transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana, son temas trascendentales en la actualidad, pues juegan un papel determinante en la construcción de la democracia del país; de ahí que su estudio resulte importante para la construcción de un verdadero Estado de Derecho. En ese sentido, debemos entender cuál es el rol que desempeña la transparencia y el acceso a la información en el desarrollo político y social del Estado, al mismo tiempo que entrañamos en los alcances, límites y dificultades que presenta en la actualidad.

En primer lugar, podemos advertir que los términos transparencia y acceso a la información están íntimamente relacionados: el primero, constituye el derecho del ciudadano de allegarse de la información que se genera en todos los niveles de gobierno; en tanto que el segundo, constituye la obligación del gobierno de informar sobre lo que hace y cómo lo hace.

En ese orden de ideas, conviene cuestionarse:

- a) Si nuestro marco normativo en materia de transparencia y acceso a la información es suficiente para hacer efectivo ese derecho fundamental, y
- b) Cómo se relaciona este último con la rendición de cuentas y en su caso, cuales son las principales limitantes para alcanzar una cultura de transparencia.

Atendiendo al primer punto (marco normativo), tenemos que el 7 de febrero del 2014 se expidió el decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposicio-

nes de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de transparencia. Esta reforma constituyó un cambio significativo sin precedentes en materia de transparencia y acceso a la información, pues con la promulgación de la Ley General reglamentaria del artículo 6° Constitucional, se buscó simplificar los procesos para obtener la información, estandarizar los mecanismos de transparencia y homologar criterios de difusión, con el objeto de garantizar el derecho de acceso a la información.

De este modo, si la Ley de referencia establece los mecanismos necesarios para un correcto ejercicio de ese derecho fundamental (un procedimiento a seguir, las sanciones en caso de incumplimiento y la creación de organismos garantes encargados de vigilar su estricta observancia), entonces es posible afirmar que cumple con el mandato constitucional, lo que se traduce en un marco normativo suficiente y eficaz.

En ese mismo orden de ideas, es oportuno hablar acerca de uno de los

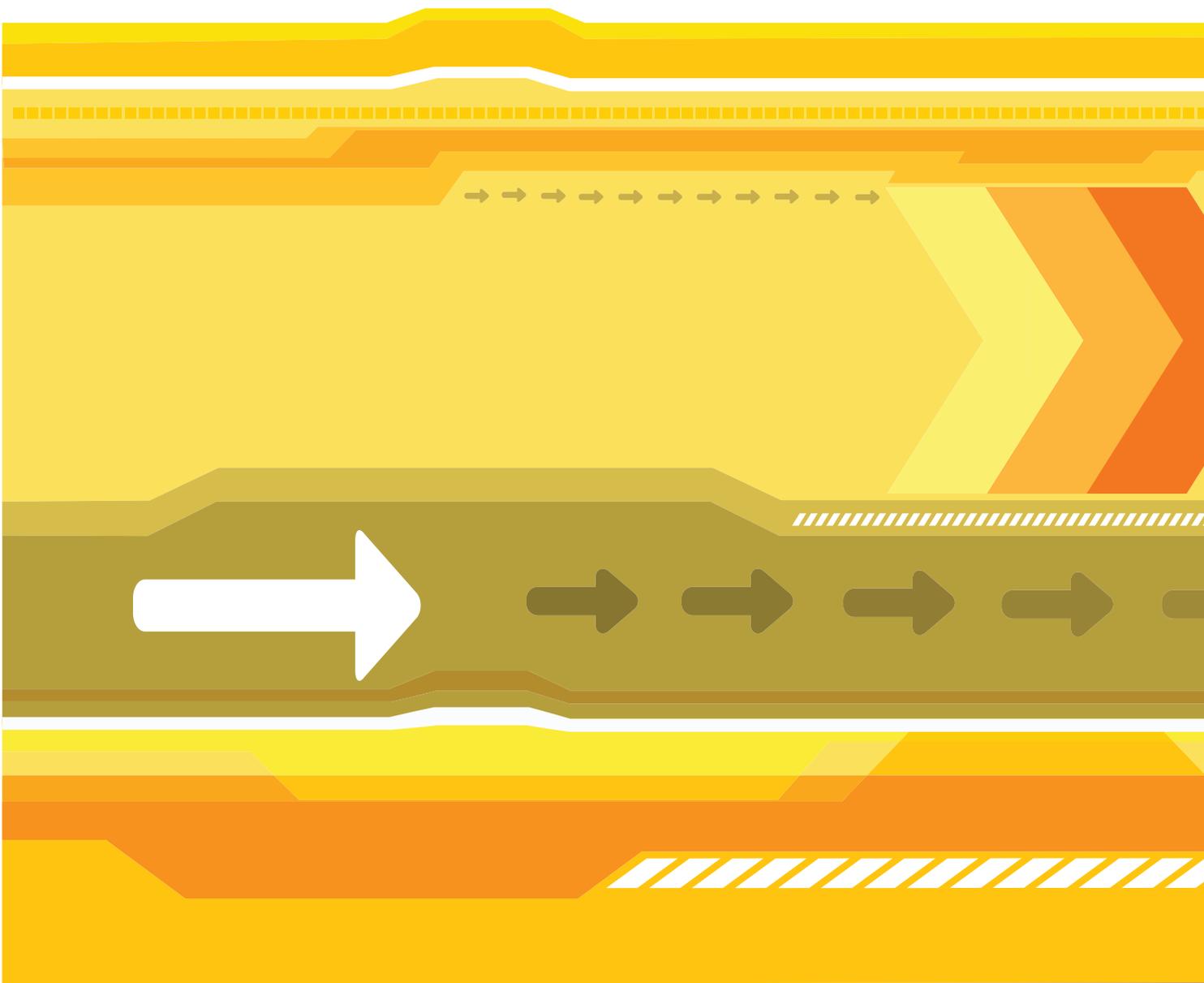
grandes males que agobian al país: la corrupción. Ésta, vulnera la correcta administración pública; favorece a un pequeño grupo a costa del beneficio social; genera inconformidad, inseguridad y desconfianza; produce un incremento en los índices de impunidad y transgrede derechos fundamentales de los gobernados; se trata de un cáncer que se ha extendido hasta lo más profundo de nuestro sistema político.

En este sentido, la labor de las Entidades Fiscalizadoras Superiores Locales en materia de revisión del gasto y rendición de cuentas, constituye -sin lugar a dudas- la mejor herramienta para hacer frente a esta situación.

Por otra parte, es innegable que nos encontramos en el auge de la era digital, una era en la que el internet ha revolucionado la forma en la que la sociedad se informa; el incremento de las redes sociales ha abierto la puerta a nuevos medios de difusión de información, haciendo posible algo que décadas atrás era inimaginable. 

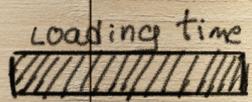
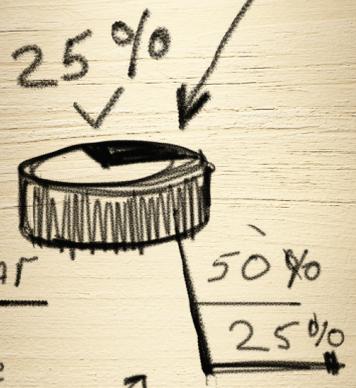
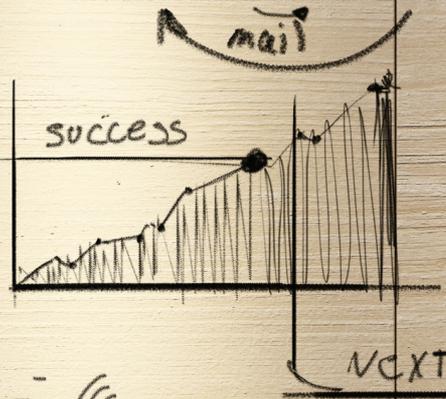
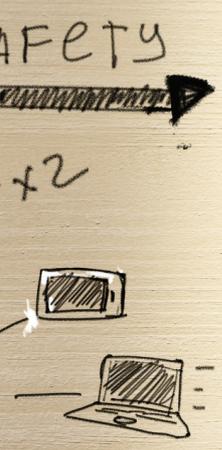
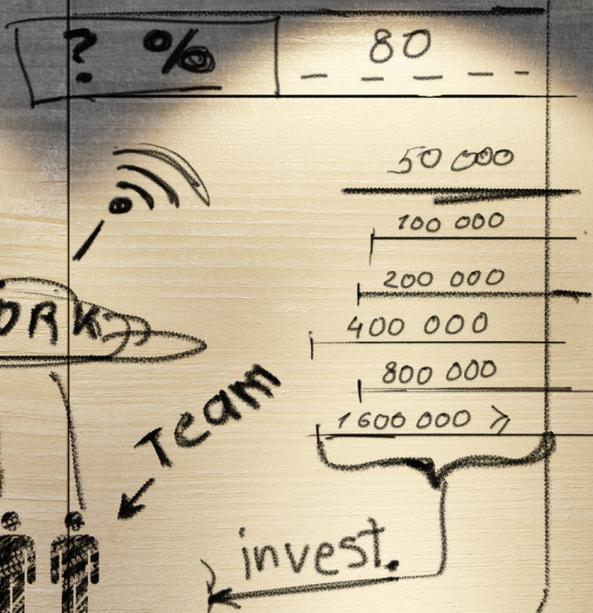
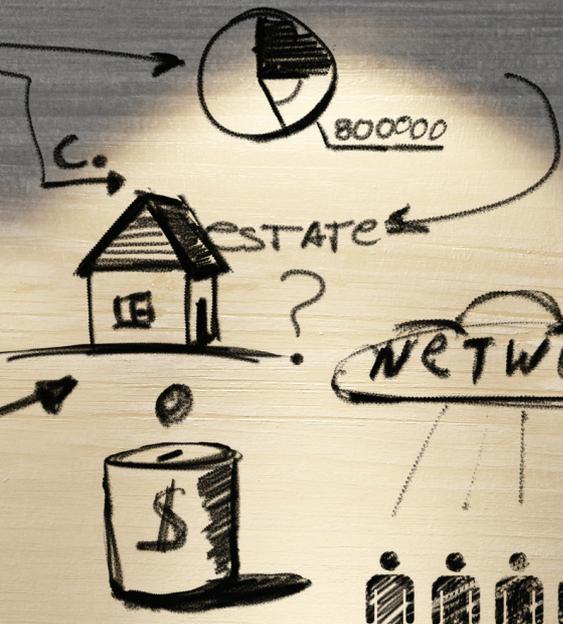


# REVISTA FISCALIZACIÓN





ARTÍCULOS  
ACADÉMICOS Y EXPERTOS



# TRANSPARENCIA Y PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA POR MEDIO DEL ESQUEMA DE ASOCIACIÓN PÚBLICO-PRIVADA EN MÉXICO: UNA REVISIÓN DEL MARCO REGULATORIO

**Mariela Díaz Sandoval\***

Doctora en Ciencias Sociales con Mención en Sociología por la FLACSO-México. Miembro de los grupos de investigación Cuerpo Académico Multidisciplinario de Política y Sociedad y el Estado de la Ciencia Política en América Latina, ambos de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

## RESUMEN

En México, el esquema de asociación público-privada se ha convertido en uno de los principales instrumentos para generar infraestructura y proveer servicios públicos en los tres órdenes de gobierno. Si bien, desde el sexenio de Vicente Fox la colaboración entre sector público y privado fue puesta en marcha por medio de los Proyectos de Prestación de Servicios, fue hasta el año 2012 cuando el Congreso de la Unión aprobó la Ley de Asociaciones Público-Privadas con el objetivo de generar lineamientos para guiar la aprobación, ejecución y vigilancia de las obras y servicios derivados de este esquema. Recientemente, la Ley de Asociaciones Público-Privadas fue objeto de varias modificaciones encaminadas a establecer mayores controles, tanto en la aprobación como en la utilización de los recursos públicos para implementar los proyectos. En este sentido, este artículo revisa el diseño institucional de las asociaciones público-privadas a fin de identificar sus alcances y limitaciones para garantizar la transparencia en la provisión de infraestructura. Sin embargo, las modificaciones a la Ley de Asociaciones Público-Privadas y a su Reglamento no tienen por objetivo fortalecer la transparencia en la puesta en marcha de este tipo de pro-

\*Profesora en la Licenciatura en Ciencia Política y Administración Urbana de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México y en la licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública en la Facultad de Estudios Superiores, Acatlán de la UNAM. Candidata al Sistema Nacional de Investigadores del Conacyt; Democracia y Trayectorias t en los partidos políticos.

yectos. Se sostiene la necesidad de contar con instrumentos legales que permitan utilizar de manera eficiente los recursos públicos destinados a la creación de obra pública.

## INTRODUCCIÓN

Recientemente, se llevaron a cabo algunas modificaciones a la Ley de Asociaciones Público-Privadas (LAPP). Sin embargo, éstas no tuvieron como prioridad reforzar los mecanismos de transparencia y control a los proyectos de infraestructura creados a partir del esquema de Asociaciones Público-Privadas (APPS). Desde el año 2000 se ha impulsado de manera contundente la utilización de las APPS para diversos objetivos de carácter social y económico, no obstante, existe evidencia sobre los costos que ese tipo de proyectos pueden acarrear (Hall 2015; Engel, Fischer, y Galetovic 2014). Por tal razón es necesario analizar el diseño institucional de las APPS a fin de identificar sus alcances y limitaciones para garantizar la transparencia en la provisión de infraestructura pública. Para tal efecto, el presente artículo se estructura en tres apartados y una conclusión. En el primero se discuten las principales diferencias entre las APPS, las privatizaciones y la provisión pública de servicios e infraestructura. Posteriormente, se da cuenta de la relevancia de la transparencia en la selección, implementación y evaluación de las APPS. El tercer apartado tiene como objetivo analizar las limitaciones de la LAPP para garantizar la transparencia, desde la asignación hasta la evaluación de los proyectos. Se concluye con la necesidad de incorporar la transparencia

para evitar que intereses privados se beneficien a costa de los recursos públicos.

## ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS, PRIVATIZACIONES Y LA PROVISIÓN PÚBLICA DE INFRAESTRUCTURA: ALGUNAS DIFERENCIAS

En las últimas décadas, las APPS se han extendido a lo largo del mundo. Sin embargo, aunque el término comenzó a emplearse desde 1990, las alianzas entre el sector público y el privado para proveer servicios e infraestructura datan de hace varios siglos atrás. Las primeras modalidades se caracterizaron porque la empresa privada invertía su propio capital, mientras que el Estado se obligaba a garantizarle el monopolio en el suministro de determinado servicio (Hall 2015). Fue con la crisis del modelo de Estado intervencionista que, de la mano de los gobiernos de Margareth Thatcher en Reino Unido y Ronald Reagan en Estados Unidos, las alianzas público-privadas comenzaron a utilizarse para proveer toda clase de infraestructura y servicios públicos. Para el caso de los países en vías de desarrollo, los préstamos a cambio de políticas promovidos por el Banco Mundial, vía el Consenso de Washington, delinearon las denominadas reformas de primera generación, en donde un ingrediente central fue el proceso de descentralización administrativa y fiscal. Precisamente, esta redistribución de funciones administrativas permitieron, a nivel subnacional, impulsar los procesos de privatización de activos estatales, así como la utilización de las APPS para toda clase de tareas (Miraftab, 2004:91).

De acuerdo con Verma (2016), entre

1990 y 2001, se pusieron en marcha cerca de 2,500 proyectos de APPS en los países en vías de desarrollo (2016: 56). Para tal situación, el Banco Mundial invirtió 135,000 millones de dólares. Instancias de financiamiento y desarrollo como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización de para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), han impulsado las APPS, al considerarlas como una alternativa a las restricciones presupuestales de gobiernos nacionales y subnacionales para la creación de bienes públicos. Sin embargo, habría que clarificar qué son las APPS, y cuál es su vínculo con las privatizaciones y con la provisión pública de infraestructura y servicios. No existe un consenso sobre la definición de las APPS. Algunas posturas tienden a considerarlas como sinónimo de las privatizaciones (Savas 2000), sin embargo, ello no permite capturar su complejidad, además que el equiparar ambos términos impide llevar a cabo análisis empíricos sobre sus posibles impactos (Hodge y Greve 2010).

Existen algunas convergencias entre las APPS y las privatizaciones como, por ejemplo, la retórica neo-conservadora en torno a la supuesta eficiencia del mercado versus el Estado. En adición, tanto las privatizaciones como las APPS implican permitir que el sector privado intervenga en la provisión de servicios públicos, con los riesgos que ello pueda suponer -lo cual debe ser objeto de investigaciones empíricas-. Sin embargo, habría que hacer algunos matices. Por un lado, la privatización supone la transferencia total de los activos estatales y de la responsabili-

dad sobre la prestación de un servicio a los socios privados. En lo que refiere a la vigilancia, se crean órganos reguladores encargados de supervisar el servicio. Por su parte, las APPS suponen un diferente tipo de arreglo organizativo y financiero. En este caso, las autoridades públicas siguen teniendo participación y responsabilidad en la prestación del servicio y de la infraestructura, ya sea por cuestiones constitucionales -cuando se trata de justicia, defensa nacional, salud, educación pública, etc.-, o por razones del control del monopolio -cuando se trata de carreteras, de distribución y saneamiento de agua, por ejemplo-. En la provisión pública, conocida como provisión tradicional, de infraestructura pública, el activo permanece bajo la rectoría estatal, mientras que el sector privado únicamente desempeña un papel accesorio como constructor de la obra -véase Tabla 1- (Hodge y Greve 2010; Sousa Monteiro 2010).

Existen distintas modalidades en el esquema de APPS. De acuerdo con el Banco Mundial (2016) y el Banco Interamericano de Desarrollo (Alborta, Stevenson, y Triana 2011), es posible distinguir entre, al menos, seis tipos de participación del sector privado:

1. Acuerdos de gestión y operación: Adjudicación al contratista para la gestión de un conjunto de actividades -servicios- a llevar a cabo en un período de tiempo relativamente corto -de dos a cinco años-. Ejemplos: Agua potable y saneamiento, distribución de energía, concesiones para explotar tranvías y ferrocarriles, gestión y mantenimiento de vías carreteras, así como contratos para la recolección de

Tabla 1. Continuo en la colaboración público-privada para la provisión de infraestructura y servicios

Sector público posee y opera activos	Asociaciones Público-Privadas	Sector privado posee y opera activos
El Estado ocupa cada vez más espacios públicos	Colaboración entre el Estado y empresas privadas u organizaciones de la sociedad civil	La empresa privada ocupa espacios públicos



Público Privado

**Fuente:** Elaboración propia con base en Vernis Domènech (2005: 3) y el Banco Mundial (2016)

impuestos locales.

2. Arrendamientos: Se adjudica el servicio a un privado. Una parte de los ingresos obtenidos se destina a la entidad adjudicadora por concepto de arrendamiento. El resto lo conserva el privado. La duración puede variar de entre 8 a 15 años. Ejemplos: contratos para administrar empresas de agua potable y saneamiento, contratos para administrar un centro penitenciario, energía, etc.

3. Concesiones: Se le otorga a un concesionario el derecho de utilizar todos los activos, controlando la mayor parte de los ingresos por un periodo de tiempo determinado. Ejemplos: concesiones de carreteras o concesiones aeroportuarias.

4. Proyectos de Construcción-Operación-Traspaso (Build-Operate-Transfer) y Proyectos de Diseño-Operación-Construcción (Design-Build-Operate): En este caso, la entidad privada es la encargada del diseño, construcción, mejoramiento y operación de un bien público. El con-

trato tiene una duración que va de los 20 a 30 años, con posibilidad de renovación en algunos casos. Ejemplos: Construcción de plantas generadoras de energía, hospitales, escuelas o centros de creación e investigación y centros penitenciarios.

5. Cooperativas: En este caso, organizaciones comunitarias o de la sociedad civil establecen una alianza con instituciones públicas -gobiernos o instituciones de desarrollo- con un objetivo común. Ejemplo: gobiernos o instituciones de desarrollo realizan un pago a alguna organización local.

6. Asociaciones a riesgo compartido: En este tipo de alianza entre el sector público y privado se comparten riesgos, costos y ganancias. Ejemplo: un gobierno puede crear una compañía con un objetivo específico para construir alguna obra de infraestructura.

Cada una de estas modalidades implica una participación o responsabilidad específica del sector privado. La infraestructura a concesionarse, arren-

darse o construirse puede ser de tipo social -cuando se trata de agua y saneamiento, educación, salud, defensa o seguridad, deportiva y cultural-, o, bien, de tipo productivo -por ejemplo, con la construcción de plantas de generación y suministro de energía; infraestructura de transporte como carreteras, puertos, aeropuertos, túneles, sistemas ferroviarios, así como sistemas de telecomunicación- (González et al. 2014). Las APPS son un arreglo organizativo y financiero específico, entablado entre una empresa privada y la administración pública. En dicha relación, la propia empresa financia, construye y gestiona algún servicio público, o bien, cobra una renta por varios años -pueden ser las tasas abonadas por los usuarios del servicio-. De hecho, las APPS surgieron como una estrategia para hacer frente a las restricciones presupuestales de los gobiernos, tanto a nivel nacional como subnacional. Para las empresas privadas, las APPS son un recurso atractivo, dado que se les aseguran ganancias durante períodos que van de los 20 años a los 40 con posibilidad de renovación (Hall 2015: 8).

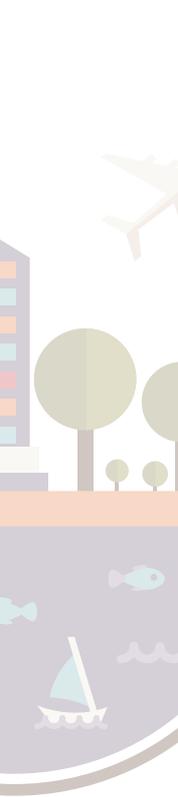
Aunque partimos de que las APPS y las privatizaciones no deben ser equiparadas, de ninguna forma sostenemos que determinadas formas de provisión de infraestructura o servicios es mejor o más positiva que otra. Ambas modalidades suponen riesgos y se legitiman del desprestigio del sector público, el cual ha sido presentado como ineficiente, lleno de corrupción e incapaz de proveer servicios de calidad. Tanto las privatizaciones como las APPS, sin olvidar la provisión pública de servicios e infraestructura, requieren de un marco regulatorio,

así como de capacidad estatal para evitar que intereses rentistas desvíen sus objetivos y resultados (Miraftab 2014: 98).

### **TRANSPARENCIA Y ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS: ¿UNA RELACIÓN NECESARIA?**

Una preocupación entre quienes se interesan por estudiar los impactos de las APPS es la vinculada a la transparencia en la utilización de los recursos. Recientes casos como el de la empresa Oderbrecht, acusada de sobornar a funcionarios públicos para hacerse de contratos en diversos países, entre ellos México, nos obligan a pensar los límites del marco legal para garantizar la transparencia en todo el ciclo -desde el diseño, aprobación, implementación y evaluación- de las APPS.

Si bien que ha sostenido que la provisión pública es más ineficiente y tiende a producir prácticas corruptas y opacas, también existe evidencia sobre que la provisión privada, ya sea por medio de la privatización de activos o por el uso de las APPS, no es más eficiente por sí sola. El diseño institucional para regular la implementación de obra pública es central para evitar que intereses rentistas se beneficien a costa de los recursos públicos (Engel, Fischer, y Galetovic 2014). El Banco Mundial reconoce los riesgos que pueden tener lugar en la puesta en marcha de las APPS. Se habla de buenas prácticas de gobernanza en donde la eficiencia, la rendición de cuentas, la transparencia, la equidad, la participación, así como la decencia o providad deben ser criterios omnipresentes. Sin embargo, su preocupación central es garantizar mejores condiciones regulatorias, así como



prácticas a los inversionistas (World Bank Group 2017), más que contribuir a la profundización de la democracia. Así pues, es necesario detenernos a pensar la relevancia de la transparencia en la implementación de las APPS más allá de las necesidades del gran capital.

Ahora bien, ¿por qué es importante hablar de transparencia en las asociaciones público privadas? Sin duda, la preocupación va más allá de lo que señala el Banco Mundial sobre la necesidad de que existan garantías para la que el sector privado recupere sus ganancias. El tema tiene que ver con la democracia y la importancia de transparentar las prácticas de la esfera del mercado. El apoyo de gobiernos de prácticamente todos los sellos ideológicos a las APPS, deja ver la necesidad de establecer mecanismos de control, desde el propio diseño hasta la implementación de los proyectos de infraestructura y servicios. Las experiencias recientes en el campo de las privatizaciones en diversos países, así como los efectos probados de las APPS, hace necesario revisar los diseños institucionales para garantizar que, en efecto, la participación privada se utilice cuando en realidad sea necesario. De acuerdo con Engel, Fischer y Galetovic (2014), existen condiciones o coyunturas que pueden incentivar la puesta en marcha de obras de infraestructura vía APPs. Sobre todo en víspera de periodos electorales o al final de sus administraciones, más que dar servicio o mantenimiento a las obras ya construidas, los políticos se ven atraídos por impulsar obras de infraestructura con el objetivo de dejar una marca o legado. De hecho, el propio Banco Mundial ha reconocido que las APPS no deben ser

vistas como una “panacea”, por lo que es necesario contar con diseños institucionales encaminados a vigilar la implementación y, así, evitar los riesgos que puede traer una selección errónea de proyectos (World Bank 2013). De no existir las capacidades institucionales adecuadas para establecer controles en la construcción de infraestructura, las APPS pueden generar comportamientos rentistas, creando graves costos para las arcas públicas. Existe evidencias sobre la colusión entre actores privados y las empresas por las cuales tienen preferencia, lo cual genera grandes costos para los contribuyentes. En términos económicos, las decisiones que se toman con base en consideraciones políticas, distorsionan la competencia económica (Scribner 2011). Por tanto, se debe ir más allá de la dicotomía sector público = corrupción, sector privado = eficiencia.

Expuesto lo anterior, es necesario proporcionar algunas luces que permitan entender la transparencia en las APPS. De acuerdo con Greve y Hodge (2011: 9), la transparencia toma forma específica en distintas etapas de la obra pública. Para tal efecto, los autores identifican cinco momentos que pueden ser susceptibles a aperturarse o transparentarse:

- 1) Apertura de información en la fase precontractual -diseño y financiamiento-
- 2) Asignación y acuerdo contractual -decisión sobre quién llevará a cabo el proyecto-. La transparencia en esta fase implica el acceso a los contratos.
- 3) Fase operativa, es decir el acceso a la información sobre la construcción y operación del proyecto de infraestructura o servicio.
- 4) Evaluación de los resultados.

5) Decisión sobre si continúa o no la alianza público-privada.

La transparencia en el tema de las APPS tiene implicaciones, tanto en la esfera económica, como en la social y en la política. Partimos de Charles Tilly (2007) para pensar en la transparencia como un mecanismo que puede contribuir en el proceso de democratización, y que no sólo sirve para garantizar condiciones idóneas a los inversores. La democracia tiende a fortalecerse en tanto que se permita que cada vez más personas participen en la toma de decisiones. Por ello, el acceso a la información, tanto a los inversores como a los ciudadanos, es crucial (Greve y Hodge 2011).

## TRANSPARENCIA Y LA LEY DE ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS EN MÉXICO

Es innegable que la infraestructura tiene un efecto sobre el desarrollo económico, el crecimiento, la competitividad, así como sobre la propia convivencia social. Desde el inicio de su sexenio, Enrique Peña Nieto colocó en una posición central de su agenda la creación de infraestructura por medio de la utilización de las alianzas público-privadas. En el propio Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 se establece la necesidad de “promover una amplia participación del sector privado en el desarrollo de proyectos de infraestructura a través de asociaciones público-privadas” (*Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018* 2013). De hecho, en este sexenio se puso en marcha un programa inédito de inversión en infraestructura en el marco del Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018, que incluye la puesta en marcha de 743

proyectos costo de inversión de 7.7 mil millones de pesos (Fundar 2014). Sin embargo, no es un secreto que el proceso de adjudicación, así como el desarrollo de infraestructura en México han representado una oportunidad para que servidores públicos y empresarios actúen de manera rentista. Desafortunadamente son numerosos los casos que ilustran dicha situación. Es por tal razón que resulta pertinente llevar a cabo una revisión del marco regulatorio en materia de transparencia en la creación de infraestructura vía el esquema de APPS.

La LAPP fue aprobada por la Cámara de Senadores y Diputados en la recta final del 2011. Sin embargo, la experiencia en México en torno a las APPS se remonta, al menos, una década antes de la aprobación de la mencionada ley. Fue en el sexenio de Vicente Fox que las APPS se pusieron en marcha para la construcción de hospitales bajo la forma de Proyectos de Prestación de Servicios (Espejel Espinoza y Díaz Sandoval 2015). Actualmente, el esquema se ha extendido a una diversidad de sectores, yendo de los tradicionales como el carretero, el sistema de distribución y saneamiento de agua, puentes, puertos, sistema carcelario o de seguridad, infraestructura para el transporte público, hasta la educación, la investigación científica, la agroindustria y los sectores de energía y petroquímica. Así también, son distintas las entidades federativas del país que ha aprobado su propia ley de APPS. Ahora bien, en su Artículo 2, la LAPP define a este tipo de alianzas como:

...cualquier esquema para establecer una relación contractual de largo plazo, entre instancias del sector público y del

sector privado, para la prestación de servicios al sector público, mayoristas, intermediarios o al usuario final y en los que se utilice infraestructura proporcionada total o parcialmente por el sector privado con objetivos que aumenten el bienestar social y los niveles de inversión en el país... los proyectos de asociación público-privada deberán estar plenamente justificados, especificar el beneficio social que se busca obtener y demostrar su ventaja financiera frente a otras formas de financiamiento (*Ley de Asociaciones Público-Privadas 2012*).

Aunque existen alianzas entre el sector público y el privado que pueden tener una duración de tres a cinco años, la LAPP privilegia los contratos a largo plazo. Entre las instancias que pueden llevar a cabo este tipo de acuerdos están las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los fideicomisos públicos, los órganos autónomos, las entidades federativas, así como la Ciudad de México y sus delegaciones. Los municipios también pueden llevar a cabo este tipo de acuerdos, siempre y cuando las aportaciones efectuadas por las entidades federativas sean inferiores a las aportaciones federales (*Ley de Asociaciones Público-Privadas 2012*; Espejel Espinoza y Díaz Sandoval 2015).

Las APPS, de acuerdo con su marco regulador, pueden ser implementadas en todos los sectores y prácticamente cualquier autoridad o entidad puede llevar a cabo acuerdos de esa naturaleza. De hecho, hasta antes de 2013, en materia de hidrocarburos existían prohibiciones, situación que cambió una vez que se aprobó la Reforma Energética. La Se-

cretaría de Hacienda es la encargada de vigilar la implementación administrativa de la LAPP, mientras que la Secretaría de la Función Pública es la entidad que deberá supervisar la responsabilidad de los servidores públicos que participen en las alianzas público-privadas. Como quedará evidente a continuación, el Congreso de la Unión no tiene un papel relevante en la vigilancia de las APPS.

En lo que refiere a los mecanismos de participación del sector privado, es posible identificar algunos problemas como la oportunidad que tienen las propias dependencias para tomar decisiones discrecionales. Como bien lo señala la LAPP, los proyectos que deseen implementarse deben estar debidamente justificados, sin embargo, a pesar de la reforma que se hizo a la Ley y al Reglamento de las APPS, las dependencias federales mantienen la posibilidad de decidir e invitar a los desarrolladores para la celebración de contratos (*Ley de Asociaciones Público-Privadas 2012*). Precisamente, una preocupación que motivó la última reforma a la LAPP fue el problema del endeudamiento de las entidades federativas, vinculado a la construcción de obra pública. Al respecto, de acuerdo con la Auditoría Superior de la Federación (ASF), persiste la opacidad en las entidades federativas, situación a la que contribuyen las propias APPS. En 2012, un año después de la aprobación de la LAPP, la ASF puso el dedo sobre el tema del endeudamiento y la falta de disposiciones en la Ley de Deuda Pública para informar, no sólo sobre las operaciones crediticias a corto plazo que adquirieran las entidades federativas, sino sobre los proyectos de APPS, contabilizados como gasto corriente, no

como deuda pública. Ello explica, en parte, el porqué diversas entidades federativas han contraído deudas que no han sido registradas como tal (Auditoría Superior de la Federación 2012: 8).

Sobre la relación entre los estados y la federación, Campos y Ongay (2016) señalan un punto interesante. Indican que con la reforma a la LAPP aprobada por el Senado en 2017, se buscó poner mayores controles a las entidades federativas, situación que no se replicó con las dependencias federales. Al respecto, la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el presente año, dio a conocer un sistema de alarmas de endeudamiento, contenido en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas. Lo interesante es que dicho sistema permite realizar un monitoreo de la deuda, lo cual, a simple vista, es una buena idea, salvo porque las dependencias de la Administración Pública Federal quedaron con amplia posibilidad para llevar a cabo APPS a discreción (Rodríguez 2017; Albarrán 2017). Sin duda, esta modificación es un mecanismo de control político hacia las entidades federativas.

Otro dato que permite sostener que la deuda se ha convertido en un mecanismo de control político es el papel que juega el Congreso de la Unión en torno a la decisión última sobre si los proyectos deben ponerse en marcha o no. De acuerdo con el Artículo 14 de la LAPP:

Los proyectos de asociaciones público-privadas serán viables cuando así lo determine la dependencia o entidad interesada, mediante dictamen que la misma emita. Para la elaboración de dicho dictamen, la dependencia o entidad deberá lle-

var a cabo los análisis siguientes:

I. La descripción del proyecto y viabilidad técnica del mismo; II. Los inmuebles, bienes y derechos necesarios para el desarrollo del proyecto; III. Las autorizaciones para el desarrollo del proyecto que en su caso, resulten necesarias; IV. La viabilidad jurídica del proyecto; V. El impacto ambiental, la preservación y conservación del equilibrio ecológico y, en su caso, afectación de las áreas naturales o zonas protegidas, asentamientos humanos y desarrollo urbano del proyecto, así como su viabilidad en estos aspectos; por parte de las autoridades competentes. Este primer análisis será distinto a la manifestación de impacto ambiental correspondiente conforme a las disposiciones legales aplicables; VI. La rentabilidad social del proyecto; VII. Las estimaciones de inversión y aportaciones, en numerario y en especie, tanto federales y de los particulares como, en su caso, estatales y municipales; VIII. La viabilidad económica y financiera del proyecto; y IX. La conveniencia de llevar a cabo el proyecto mediante un esquema de asociación público-privada, en el que se incluya un análisis respecto de otras opciones.

La información anterior deberá ser publicada en internet y ser presentada ante la Cámara de Diputados (*Ley de Asociaciones Público-Privadas 2012*).

De igual forma, el Artículo 17 de la LAPP permite a la instancia adjudicadora decidir la conveniencia de la puesta en marcha de los proyectos de APPS. Como queda manifiesto, el Congreso de la Unión pasó a ocupar un lugar secundario, dado que únicamente se le informará sobre decisiones que, de antemano, las depen-

dencias ya han tomado. Otro ejemplo de discrecionalidad es el que las propias entidades adjudicadoras -entiendase como tal a las instancias que pueden establecer acuerdos de APPS- tienen la posibilidad de llevar a cabo invitaciones, o bien, adjudicaciones directas. Lo anterior se encuentra plasmado en el Artículo 64 de la LAPP: “Las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán adjudicar proyectos de asociación público-privada, sin sujetarse al procedimiento de concurso a que se refiere el presente capítulo, a través de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa” (*Ley de Asociaciones Público-Privadas 2012*). Ello se justifica bajo ciertas circunstancias como el que no existan suficientes opciones para desarrollar cierta infraestructura; que se cuente con un número limitado de oferentes, entre otras razones. La LAPP permite que, aún cuando sólo haya un concursante, el proyecto le pueda ser adjudicado. No obstante, tales disposiciones permiten que de manera unilateral se defina al desarrollador, contraviniendo reglas de mercado como la competencia. Un ejemplo es lo que ocurrió con la construcción de distintos centros penitenciarios en el sexenio de Felipe Calderón. Como se ha documentado en otra oportunidad, se crearon 12 penales como parte de la estrategia de seguridad en dicho sexenio. El modelo por el que se optó fue el de de Construcción-Operación-Traspaso, calculando una inversión de 2 mil millones de pesos por cada penal. Al momento de darse a conocer los nombres de las empresas desarrolladoras fue evidente la ausencia de constructoras expertas en el ramo penitenciario. Por ejemplo, a Homex, enfoca-

da en el ramo inmobiliario, se le adjudicó el Centro Penitenciario de Chiapas. Otro ejemplo es el Grupo Financiero Interacciones, propiedad de Carlos Hank Rohn, y Cevaseg S.A.P.I., empresas encargada de construir el penal de máxima seguridad aledaño al Reclusorio Norte en la Ciudad de México. Basta recordar que en julio de 2015, Cevaseg S.A.P.I. sufrió el robo de una camioneta donde se encontraban los planos del penal (Espejel Espinoza y Díaz Sandoval 2015).

En lo que refiere al seguimiento del proceso de implementación y a su evaluación, la entidad adjudicadora será la encargada de supervisar el proyecto de APP. Nuevamente se deja un gran espacio de discrecionalidad al ser únicamente dicha entidad la que pueda vigilar la obra. Así pues, de acuerdo con el Artículo 125 de la LAPP:

La supervisión de la prestación de los servicios, en su caso, de la ejecución de la obra y, en general, del cumplimiento y desarrollo del proyecto de asociación público-privada, corresponderá exclusivamente a la dependencia o entidad contratante y a las demás autoridades que resulten competentes. La supervisión de las autorizaciones para la ejecución de las obras, así como para la prestación de los servicios, corresponderá a las autoridades que las hayan otorgado (*Ley de Asociaciones Público-Privadas 2012*).

Se puede afirmar que el problema tiene que ver con el propio diseño institucional de las APPS, el cual permite que tengan lugar prácticas discrecionales. Las APPS son un esquema que supone riesgos, por ello, preocupa el cómo éstos son distribuidos

entre el sector público y el privado. Una de las defensas a las APPS es la posibilidad de que el sector público transfiera al sector privado los riesgos relacionados a la creación de infraestructura o provisión de servicios, bajo el supuesto de que se asignan mayores riesgos a la parte que tiene la mejor capacidad para administrarlos (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas 2016). Sin embargo, existen algunos problemas con dicha “transferencia de riesgo”. Con base en la experiencia británica, se ha encontrado que si bien se transfiere al contratista el riesgo de los retrasos de la construcción, dichos contratos cuestan aproximadamente un 25 por ciento más que los acuerdos convencionales. Dado que el funcionamiento del gobierno tiene una lógica distinta a las de la empresa, normalmente los funcionarios públicos asumen ciertos riesgos. No obstante, se ha encontrado que se tiende a hacer permanecer el riesgo del lado de la balanza del sector público, en lugar de distribuirlo entre el sector privado. El propio Fondo Monetario Internacional sostiene que los gobiernos pueden sobrestimar el verdadero costo de la transferencia del riesgo, compensando en exceso al sector privado. Esto generaría la elevación del costo de la APPS en comparación con la opción del sector público (Hall 2015: 32).

Para el caso mexicano es posible identificar múltiples ejemplos de la elevación excesiva de costos de los proyectos de APP. Basta recordar la construcción de la Línea 12 del Sistema de Transporte Colectivo Metro, a cargo de la constructora Ingenieros Civiles Asociados (ICA), Alstom y Carso Infraestructura y Construcción. Se ha documentado que

la construcción de la denominada “Línea Dorada” tuvo un sobrecosto del 70 por ciento con respecto a lo que se presupuestó al momento de presentar el proyecto (Pallares 2014).

## CONCLUSIÓN

La transparencia y la corrupción han sido el talón de Aquiles de los gobiernos que llegaron después de la alternancia en el 2000. En diversas mediciones sobre la percepción de la corrupción, de manera reiterada, México ocupa posiciones que permiten afirmar que se trata de un problema que urge ser atendido. En el documento *México: Anatomía de la Corrupción*, elaborado por María Amparo Casar, se aporta información relevante sobre la participación del sector privado en actos de corrupción, materializados en el pago de sobornos a servidores públicos. La autora menciona que tanto en contextos con una fuerte intervención estatal, como en aquellos donde ésta es débil, la corrupción tiende a existir. La racionalidad de los actores es una variable que motiva los actos de corrupción, a fin de evitar costos como la lentitud en los trámites, las multas de operación o la pérdida de contratos. De acuerdo con la Encuesta de Fraude y Corrupción en México, elaborada en 2008 por la firma de servicio profesionales KPMG, mientras el 32 por ciento respondió que el motivo por el que las empresas tienden a corromperse es la obtención de licencias y permisos, el 43 por ciento consideró hacerlo para agilizar algún trámite. En la misma encuesta, el 21 por ciento consideró cometer actos de corrupción con la finalidad de impedir algún abuso de autoridad, mientras el 16

por ciento consideró como un motivo ganar contratos, y el 11 por ciento consideró pagar sobornos para participar en licitaciones (Casar 2015).

En el mismo tenor, de acuerdo con el estudio Métrica de Transparencia de la Obra Pública (METROP), elaborado por México Evalúa en 2016, y basado en la revisión de 64 documentos sobre proyectos de obra pública, el nivel de transparencia en la accesibilidad de documentos en todo el ciclo de elaboración de la obra -que incluye pre-contratación, contratación y post contratación- tiene notas reprobatorias. El problema constante no fue la generación de documentos, sino la accesibilidad a los mismos, así como ausencia de buenas prácticas por parte del sector público y privado (México Evalúa 2016). Expuesto lo anterior, la revisión del propio andamiaje institucional en torno a las APPS y sus posibles efectos sobre la transparencia en el diseño, selección y puesta en marcha de este tipo de proyectos es una tarea relevante. Precisamente, para el caso mexicano, especialistas como Sada Correa y Sada Correa (2014) enfatizan que si se desean impactos positivos de las alianzas público-privadas, es necesario mejorar los mecanismos de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas en torno a la LAPP.

Como se discutió, es necesario transparentar la esfera del sector privado, pues existe suficiente evidencia para afirmar que en este ámbito, la corrupción también es un problema que distorsiona la competencia. La transparencia en la construcción de obra, a través del esquema de APPs, es una necesidad para desterrar prácticas rentistas, así como para

evitar que las arcas públicas y los contribuyentes asumamos los costos de la creación de elefantes blancos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Albarrán, Elizabeth. 2017. "SHCP aplaza alertas de deuda estatal". *El Economista*, abril 4. <http://eleconomista.com.mx/estados/2017/04/04/shcp-aplaza-alertas-deuda-estatal>.
- Alborta, Guillermo R., Claudia Stevenson, y Sergio Triana. 2011. *Asociaciones público-privadas para la prestación de servicios. Una visión hacia el futuro*. Banco interamericano de Desarrollo. <http://services.iadb.org/wmsfiles/products/Publications/36514441.pdf>.
- Auditoría Superior de la Federación. 2012. *Análisis de la Deuda Pública de las Entidades Federativas y Municipios*. México. [https://www.asf.gob.mx/uploads/56\\_Informes\\_especiales\\_de\\_auditoria/1\\_Analisis\\_de\\_Deuda\\_Publica\\_Agosto\\_2012.pdf](https://www.asf.gob.mx/uploads/56_Informes_especiales_de_auditoria/1_Analisis_de_Deuda_Publica_Agosto_2012.pdf).
- Banco Mundial. 2016. "Acuerdos de APP / Tipos de Acuerdos de Asociaciones Público-Privadas | Public private partnership". *Public-Private Partnership in Infrastructure Resource Center*. <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/es/asociaciones-publico-privadas/acuerdos>.
- Campos, Mariana, y Esther Ongay. 2016. "Hacienda pide irse por la libre... el Congreso dice sí". *Animal Político*. <http://www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-mexico-evalua/2016/03/17/hacienda-pide-irse-por-la-libre-el-congreso-dice-si/>.
- Casar, María Amparo. 2015. *México: Anatomía de la Corrupción*. México:

- Centro de Investigación y Docencia Económica, Instituto Mexicano de la Competitividad. [https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/05/2015\\_Libro\\_completo\\_Anatomia\\_corrupcion.pdf](https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/05/2015_Libro_completo_Anatomia_corrupcion.pdf).
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. 2016. "Las Asociaciones Público Privadas como Alternativa de Financiamiento para las Entidades Federativas". México. <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2016/junio/eecefp0032016.pdf>.
- Engel, Eduardo, Ronald Fischer, y Alexander Galetovic. 2014. *Economía de las asociaciones público-privadas. Una guía básica*. México: El Trimestre Económico. Fondo de Cultura Económica.
- Espejel Espinoza, Alberto, y Mariela Díaz Sandoval. 2015. "De violencia y privatizaciones en México: el caso de las asociaciones público-privadas en el sector penitenciario". *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública* 4 (1): 129-58. <http://www.remap.ugto.mx/index.php/remap/article/view/111/101>.
- Fundar. 2014. "Transparencia en el sector de infraestructura: un cliché". *Fundar*, diciembre 8. <http://fundar.org.mx/transparencia-en-el-sector-de-infraestructura-un-cliche/>.
- González, Juan D., Miguel D. Rojas, Carlos A. Arboleda, y Sergio Botero. 2014. "Project Finance y Asociaciones Público-Privada para la provisión de servicios de infraestructura en Colombia". *Obras y Proyectos*, núm. 16 (diciembre). Universidad Católica de la Santísima Concepción: 61-82. doi:10.4067/S0718-28132014000200005.
- Greve, Carsten, y Graeme Hodge. 2011. "Transparency in Public-Private Partnerships: Some Lessons from Scandinavia and Australia". *1st Global Conference on Transparency Research*. Nueva Jersey. [http://openarchive.cbs.dk/bitstream/handle/10398/8572/Greve\\_2011\\_b.pdf?sequence=1](http://openarchive.cbs.dk/bitstream/handle/10398/8572/Greve_2011_b.pdf?sequence=1).
- Hall, David. 2015. "Why Public-Private Partnerships Do't Work: The many advantages of the public alternative". *The report*, 56.
- Hodge, Graeme, y Carsten Greve. 2010. "Public-private partnerships: Governance scheme or language game?" *Australian Journal of Public Administration* 69 (1): 8-22. doi:10.1111/j.1467-8500.2009.00659.x.
- Ley de Asociaciones Público-Privadas*. 2012. [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAPP\\_210416.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAPP_210416.pdf).
- México Evalúa. 2016. "Comunicado: México Evalúa presenta MeTrOP: antídoto vs. la corrupción". México. <http://mexicoevalua.org/2016/04/27/comunicado-mexico-evalua-presenta-metrop-antidoto-vs-la-corrupcion/>.
- Miraftab, F. 2004. "Public-Private Partnerships: The Trojan Horse of Neoliberal Development?" *Journal of Planning Education and Research* 24(1): 89-101. doi:10.1177/0739456X04267173.
- Pallares, Miguel Ángel. 2014. "Aumentó 70% costo de la Línea 12". *El Universal*, marzo 14. <http://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad-metropoli/2014/impreso/aumento-70-el-costo-de-la-linea-12-122153.html>.
- Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. 2013. *Diario Oficial de la Federación*. [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle\\_popup.php?codigo=5299465](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5299465).

- Rodríguez, Silvia. 2017. "Publicansistema de alertas para evitar endeudamiento en los estados". *Milenio*, junio 30. [http://www.milenio.com/negocios/hacienda-sistema\\_alarmas-endeudamiento\\_estados-entidades-ejercicio\\_fiscal-milenio\\_0\\_984501838.html](http://www.milenio.com/negocios/hacienda-sistema_alarmas-endeudamiento_estados-entidades-ejercicio_fiscal-milenio_0_984501838.html).
- Sada Correa, Heidi Claudia, y Ingrid Fabiola Sada Correa. 2014. "Evolución y Análisis Institucional del esquema de Asociaciones Público-Privadas en México". Iberofórum. *Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana IX* (117): 28–72. [http://www.ibero.mx/iberoforum/17/pdf/ESPANOL/2\\_HEIDI\\_SADA\\_EINGRID\\_SADA\\_NOTAS\\_PARAEL\\_DEBATE\\_NO17.pdf](http://www.ibero.mx/iberoforum/17/pdf/ESPANOL/2_HEIDI_SADA_EINGRID_SADA_NOTAS_PARAEL_DEBATE_NO17.pdf).
- Savas, E. S. 2000. "Privatization and Public-Private Partnerships". *Management* 15: 1–17. doi:10.1108/09513550210439634.
- Scribner, Marc. 2011. "The Limitations of Public-Private Partnerships". *Issue Analysis*, núm. 1. <https://cei.org/issue-analysis/limitations-public-private-partnerships>.
- Sousa Monteiro, Rui. 2010. "Fundamentals of Public-Private Partnerships and Privatization". Washington, DC: World Bank Institute. [http://www.sadcpppnetwork.org/wp-content/uploads/2015/01/1\\_Fundamentals-Of-PPPandPrivatization\\_RuiMonteiro.pdf](http://www.sadcpppnetwork.org/wp-content/uploads/2015/01/1_Fundamentals-Of-PPPandPrivatization_RuiMonteiro.pdf).
- Tilly, Charles. 2007. *Democracy*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Verma, Manisha. 2016. "Role of the State in Partnerships with the Private Sector". *Journal of Development Policy and Practice* 1 (1): 57–70. doi:10.1177/2455133315613229.
- Vernis Domènech, Alfred. 2005. "Asociaciones entre lo público y lo privado: en búsqueda de la complementariedad". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 33: 1–25. <http://www.redalyc.org/pdf/3575/357533665003.pdf>.
- World Bank. 2013. "Corruption and PPPs Challenges and Solutions". [http://site-resources.worldbank.org/INTDOII/Resources/Corruption\\_and\\_PPPs\\_backgrounder.pdf](http://site-resources.worldbank.org/INTDOII/Resources/Corruption_and_PPPs_backgrounder.pdf).
- World Bank Group. 2017. *Benchmarking Public-Private Partnerships Procurement*. Washington DC. <http://lloedacamacho.com/wp-content/uploads/2016/10/Benchmarking-PPP-2017-837294xBA8B7.pdf>.



# NOTICIAS INTERNACIONALES



## LOS ESFUERZOS PARA PROMOVER EL VALOR Y BENEFICIOS DE LAS EFS EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

Los valores socio-políticos de las sociedades de las últimas décadas se han basado en un principio concreto: que el fin último del actuar público sea la salvaguarda de la sociedad y el desarrollo del ser humano. Respecto a la materialización de este principio fundamental, las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) desempeñan un papel primordial en la promoción de la gobernanza pública, mediante la consolidación de instituciones gubernamentales por medio de mecanismos de transparencia, rendición de cuentas e integridad para, de este modo, lograr la mejora en la calidad de vida de los ciudadanos. Las tareas que emprenden las EFS no concluyen en el resguardo de la gestión financiera pública, sino que éste es sólo el primer peldaño para alcanzar una calidad –cada vez mayor– en la entrega de servicios públicos por parte del Estado.

En consideración del interés cada vez más creciente de las partes involucradas en el proceso de fiscalización, así como la ampliación de los mandatos de auditoría proveídos a las EFS en los últimos años, la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) ha reconocido la necesidad de demostrar el valor y beneficios de las EFS. El ejemplo más concreto de estos esfuerzos es la creación, en 2013, de la ISSAI 12: *El valor y beneficio de las Entidades Fiscalizadoras Superiores – Marcando la diferencia en la vida de los ciudadanos*. Esta norma internacional fue elaborada por el Grupo de Trabajo de la INTOSAI sobre el Valor



y Beneficios de las EFS (WGVBS), instancia presidida por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) desde 2013.

Este grupo de trabajo tiene como mandato desarrollar herramientas, estrategias y mecanismos para comunicar y promover el valor y beneficios de las EFS. En este sentido, esta entidad ha trabajado en promover, dentro de la Comunidad INTOSAI y ante las partes interesadas relevantes, la concientización del impacto de la fiscalización superior y su valor para marcar una diferencia en la vida de los ciudadanos por medio de la confianza, la eficiencia, y la eficacia.

Además del lanzamiento de la ISSAI 12, esta instancia de la INTOSAI ha emitido dos productos más: la *Directriz para la comunicación y promoción del valor y beneficios de las EFS* y el *Marco para la medición del desempeño de las EFS (SAI PMF)*. La directriz sobre comunicación se centra en dos objetivos:

a) promover el uso eficaz de los instrumentos, herramientas y propuestas para comunicar el valor y beneficios de las EFS y divulgar información sobre los resultados de su trabajo en formatos y medios que sean de uso común por parte de los ciudadanos y otros interesados, y

b) fomentar los principios básicos de la comunicación bidireccional en los que se vea involucrada la apertura, la transparencia, la objetividad, la oportunidad, y la claridad.

Respecto al SAI PMF, éste brinda a las EFS un marco para la evaluación voluntaria de su desempeño res-



pecto a las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) y a otras buenas prácticas internacionales establecidas en materia de auditoría pública externa. Consiste en un marco universal con múltiples objetivos que se puede aplicar a todo tipo de EFS, independientemente de su estructura de gobierno, mandato, contexto nacional y nivel de desarrollo. El marco puede emplearse para contribuir a mejorar el desarrollo de capacidades de las EFS y la planeación estratégica, promoviendo la práctica de la gestión y medición del desempeño e identificando oportunidades que permitan fortalecer y monitorear el desempeño de las EFS, así como para fortalecer el sistema de rendición de cuentas. Se trata de una herramienta pertinente para aquellas EFS que hayan adoptado, aspiren a adoptar o deseen

compararse con las ISSAI y con otras buenas prácticas internacionales.

Actualmente, en el marco del WGVBS se trabajan diversos proyectos que buscan promover el valor intrínseco de las EFS en el ámbito global. Un ejemplo es el Foro de EFS con Funciones Jurisdiccionales, el cual tiene por objetivo ser



*Directriz de INTOSAI para la  
Comunicación y Promoción  
del Valor y Beneficios de las EFS*

un espacio de reflexión, colaboración e intercambio de buenas prácticas entre EFS con este tipo de modelo organizacional, como órganos independientes, creíbles y eficaces. Actualmente este Foro se encuentra trabajando en una directriz sobre el valor y beneficios de las EFS con este tipo de atribuciones, incluyendo una referencia sobre las herramientas utilizadas por las EFS jurisdiccionales para combatir la corrupción y el fraude de manera eficaz. Este proyecto de directriz fue presentado ante el Foro para Pronunciamientos Profesionales de la INTOSAI (FIPP).

Asimismo, se encuentra la *Directriz sobre Prácticas Eficaces de Cooperación de las EFS con los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial*, cuya versión revisada y anexo con buenas prácticas están siendo enriquecidos por los miembros. Otra iniciativa relevante está relacionada con la importancia de exponer los principales elementos que las EFS deben tomar en cuenta para identificar y gestionar riesgos nacionales clave, así como sus propios riesgos de funcionamiento interno. En este sentido, las EFS de China y Estados Unidos, en cooperación con la AFS, presidencia del WGVBS, han desarrollado un documento titulado *El Proceso de Identificación de Riesgos en el Sector Público*, mismo que se encuentra en proceso de revisión por los miembros del Grupo.

Por otro lado, en relación con el control de calidad de las auditorías y su impacto en el valor y beneficios de las EFS, el Grupo de Trabajo reconoció, en su reunión anual de 2016, los siguientes puntos:

- La diversidad de arreglos institucio-

nales relacionados con la implementación de políticas de control de calidad;

- La importancia del tono de la Alta Dirección para no limitar el control de calidad de los productos ni de los resultados;

- La importancia de los principios institucionales que rigen la gestión de la calidad a lo largo de todo el proceso de auditoría y actividades de apoyo, y

- El SAI PMF como una referencia adecuada, aunque no la única, para que éstas verifiquen su aseguramiento de la calidad.

Estas reflexiones fueron la base para que los miembros decidieran redactar un documento sobre la implementación del control de calidad en los procesos de auditoría, el cual podría ir más allá de lo establecido por la ISSAI 40. Se espera que este documento incluya temas como el nivel de independencia, mandato y posición al interior de la institución de la unidad responsable del aseguramiento de la calidad en las auditorías, así como sus principios rectores.

Otro tema de gran importancia para este Grupo de Trabajo es el papel potencial de las EFS para ir más allá de su función tradicional de supervisión, con el fin de tener un enfoque prospectivo, que podría ser clave para fortalecer su credibilidad. De acuerdo con lo referido por representantes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económi-





# OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

17 OBJETIVOS PARA TRANSFORMAR NUESTRO MUNDO

cos (OCDE) en diversos foros, las EFS podrían crear valor económico ayudando a las instituciones a hacer un mejor uso de la información, y también proporcionando comparaciones entre gobiernos para asegurar una comparabilidad de datos entre varios niveles.

Las EFS también podrían aumentar el grado de concientización de las estrategias de los datos abiertos, percatarse de los riesgos potenciales y las oportunidades en esta materia, y utilizar este enfoque para apoyar sus esfuerzos institucionales para combatir la corrupción y el lavado de dinero, así como para promover la integridad en el sector público.

Si bien la INTOSAI creó recientemente un Grupo de Trabajo sobre Big Data, asunto que representa un paso para incluir un enfoque perspectivo, en 2016 el WGVBS decidió incluir el tema de datos abiertos gubernamentales (*Open Government Data*) como parte de su agenda de trabajo, tomando en cuenta que vincula la transparencia, mejores servicios gubernamentales y una mejora en la vida de los ciudadanos. Como presidencia de este Grupo de Trabajo, la ASF ha mantenido comunicación constante con la OCDE, ya que esta organización cuenta con una línea de trabajo en este campo.

Otra iniciativa en curso es la redacción de un documento que trata sobre un marco de gestión de riesgos para que las EFS incorporen programas relevantes relacionados con los Objetivos de De-

sarrollo Sostenible (ODS) en sus planes anuales de auditoría. En la reunión 2017 del Grupo, llevada a cabo en la Ciudad de México, se presentó la versión preliminar de este documento, el cual se preparó con base en diferentes productos de la INTOSAI como el Plan Estratégico de la INTOSAI 2017-2022, la Declaración de Abu Dabi, el Programa de la Iniciativa para el Desarrollo de la INTOSAI (IDI) sobre Auditoría a los programas relacionados con los ODS, las conclusiones de la XXVI Asamblea General de la OLACEFS, entre otros.

Por otro lado, el Grupo de Trabajo también es responsable de comunicar y promover la importancia de las diferentes herramientas de la INTOSAI, tales como la Base de Datos de la INTOSAI con Información de las EFS, la Herramienta para la Autoevaluación de la Integridad (INTOSAI), la Plataforma de la Comunidad KSC-IDI, el Glosario en Línea de la INTOSAI, la Base de Datos sobre el Desarrollo de Capacidades de las EFS, y la Base de Datos de Expertos y Especialistas, entre otros. La concientización de estas herramientas en la Comunidad INTOSAI y ante partes interesadas se convierte en un tema de mayor importancia, especialmente en consideración el impacto que éstas tienen en la percepción de la INTOSAI.

En su reunión de 2017, el WGVBS presentó la versión preliminar de una directriz preparada por la ASF, como Presidencia del Grupo de Trabajo, la cual tiene

como objetivo fortalecer el diseño, implementación, divulgación y sostenibilidad de cualquier herramienta disponible para la Comunidad INTOSAI. Este proyecto se preparó tomando en cuenta un análisis efectuado en 2016, el cual comprendió el propósito, usuarios, plataformas, mecanismos de actualización, financiamiento, mecanismos de aseguramiento de la calidad, rendición de cuentas ante autoridades de la INTOSAI, medición del impacto, política de comunicación, y estrategias de sostenibilidad en el largo plazo de las herramientas existentes.

De este modo, el wgvbs impulsa el intercambio de experiencias y buenas prácticas relacionadas con la promoción del valor y beneficios de la fiscalización superior en el ámbito mundial. Los organismos auditores del mundo están invitados a hacer el máximo aprovechamiento de estos mecanismos que buscan tener un efecto positivo en sus propias instituciones y en las partes interesadas en la auditoría gubernamental. Para mayor información sobre este Grupo de Trabajo y sus actividades, visite: [www.wgvbs.org.mx](http://www.wgvbs.org.mx). 

# LA HERRAMIENTA PARA LA AUTOEVALUACIÓN DE LA INTEGRIDAD EN EL MUNDO

## ANTECEDENTES

La Herramienta para la Autoevaluación de la Integridad (Intos<sub>SAINT</sub>) es un instrumento de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) que permite a las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) realizar un análisis de riesgos con enfoque en integridad y evaluar el nivel de madurez de sus sistemas de control interno en la materia a fin de identificar medidas orientadas a fortalecer la gestión de la integridad institucional, lo que se traduce en un fortalecimiento de capacidades institucionales y de la buena gobernanza.

Esta iniciativa facilita el cumplimiento de la ISSAI 30: *Código de Ética*, así como los códigos de ética institucionales, los cuales establecen los estándares mínimos del comportamiento ético y moralmente aceptable que todo funcionario público debe tener, principalmente aquel que se desempeña en un organismo auditor. Asimismo, impulsa a los organismos auditores para que lideren con el ejemplo, como lo estipula la ISSAI 20: *Principios de Transparencia y Rendición de Cuentas*, además de contribuir con la implementación de los principios de la ISSAI 12: *El Valor y Beneficios de la Entidades Fiscalizadoras Superiores – Marcando la diferencia en la vida de los ciudadanos*.

El Plan Estratégico de la INTOSAI 2017-2022 presenta



a Intos<sup>SAINT</sup> como una herramienta que crea capacidades en las EFS. Además, el Marco para la Medición del Desempeño (SAI PMF) considera su implementación en uno de sus indicadores para evaluar el desempeño de las EFS.

La herramienta fue concebida originalmente como “SAINT” –acrónimo en inglés para “Autoevaluación de la Integridad”–, por el Tribunal de Cuentas de los Países Bajos, en colaboración con el Ministerio del Interior y la Oficina de Integridad de la Ciudad de Ámsterdam. Esta iniciativa fue creada para que las organizaciones del sector público en dicho país evaluaran tanto su vulnerabilidad, como su resiliencia a violaciones de la integridad, y pudieran mejorar su gestión de la integridad institucional. Debido a los resultados obtenidos, el Tribunal de Cuentas de los Países Bajos adecuó esta herramienta a la naturaleza, mandato y necesidades específicas de los organismos auditores. Como resultado, desde 2010, los miembros de la INTOSAI disponen de la versión llamada Intos<sup>SAINT</sup>.

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) ha promovido la implementación de esta iniciativa a nivel institucional y a nivel subnacional en México. A la fecha, 30 entidades fiscalizadoras miembros de la ASOFIS han puesto en marcha la Herramienta para la Autoevaluación de la Integridad en sus instituciones, las cuáles actualmente se encuentran en el proceso de implementación y consolidación de sus marcos de política de integridad.

## INTOS<sup>SAINT</sup> A NIVEL GLOBAL

Durante el XXII Congreso de la INTOSAI (INCOSAI), realizado en Abu Dabi, Emiratos



Árabes Unidos, en diciembre de 2016, la ASF tomó la presidencia del Grupo del Proyecto Intos<sup>SAINT</sup> del Comité de Creación de Capacidades de la INTOSAI (CBC, Meta 2), de manos del Tribunal de Cuentas de los Países Bajos.

Este Grupo de Trabajo de Intos<sup>SAINT</sup> está conformado por 12 miembros: las EFS de Camerún, Filipinas, Indonesia, Iraq, Jamaica, México (presidencia), Nueva Zelanda, Países Bajos, Túnez, Sudáfrica, así como el Tribunal de Cuentas Europeo y la Iniciativa para el Desarrollo de la INTOSAI (IDI). Actualmente, esta instancia tiene como objetivo dar continuidad a la promoción, implementación, desarrollo y mejora continua del Modelo de Integridad de la INTOSAI.

## LA IMPLEMENTACIÓN DE INTOS<sup>SAINT</sup> EN EL MUNDO: EL CASO LATINOAMERICANO

En el mundo, este proyecto es relevante para los esfuerzos en el combate a la corrupción en el sector público, por lo que el modelo fue adoptado por la INTOSAI y, específicamente, por sus Organizaciones Regionales, incluida la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS).

En el caso de América Latina, durante la XXII Asamblea General Ordinaria

de la OLACEFS, llevada a cabo en 2012 en Gramado, Brasil, se realizó una presentación sobre los beneficios de esta herramienta. Cabe señalar que, por su contribución a la buena gobernanza, esta iniciativa fue incorporada en el plano de la entonces Comisión Técnica Especial de Ética Pública, Probidad Administrativa y Transparencia (CEPAT).

A fin de favorecer la implementación de esta herramienta, la entonces CEPAT impartió, con el apoyo del Tribunal de Cuentas de los Países Bajos y en coordinación con el entonces Comité de Capacitación Regional (CCR) de la OLACEFS, el Primer Curso Regional para la Formación de Moderadores de IntosAINT, cuya fase presencial se celebró en la Ciudad de México los días 12 y 13 de septiembre de 2013. Dicho curso contó con una participación 19 EFS miembros de la OLACEFS y 1 EFS miembro de CAROSAI, así como con representantes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de la Agencia Alemana para la Cooperación Internacional (GIZ) en calidad de observadores. Lo anterior, dio como resultado la certificación de 30 moderadores de la OLACEFS y uno de CAROSAI.

A partir de abril de 2014, la Comisión Técnica de Prácticas de Buena Gobernanza (CTPBG), presidida por la Auditoría General de la Nación (AGN) de Argentina, es la instancia encargada del seguimiento a la implementación regional de la herramienta IntosAINT. Para tales efectos, se elaboró un Plan de Implementación Regional para 2014-2015 y otro para 2016-2018. Cabe señalar que, en coordinación con la CTPBG, la ASF es responsable de su implementación desde el área temática *Estrategias Efectivas de Probidad*



*Administrativa y Prevención de la Corrupción de la Comisión.*

En materia de compartir conocimientos, los moderadores de la región expusieron en diversos foros virtuales sus experiencias y perspectivas de la herramienta tras la implementación de los primeros Talleres de Autoevaluación en la OLACEFS realizados en 2015, cuyo resultado se registró en la publicación titulada: *La Relevancia de la Promoción de la Integridad en las Instituciones del Sector Público de América Latina y el Caribe – Perspectivas, Avances y Buenas Prácticas sobre la Herramienta para la Autoevaluación de la Integridad en la OLACEFS*. Este documento se presentó en el marco de la xxv Asamblea General de las OLACEFS, celebrada en Querétaro, México, en noviembre de 2015.

A abril de 2018, 18 EFS de la región han comprobado el valor y beneficios del Modelo de Integridad de la INTOSAI tras su implementación, a saber: Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Curazao, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. La EFS de El Salvador implementará el Taller IntosAINT en junio de 2018.

Asimismo, las EFS de Chile, Ecuador y

México han puesto en marcha la Autoevaluación de la Integridad en instituciones del sector público en sus respectivos países.

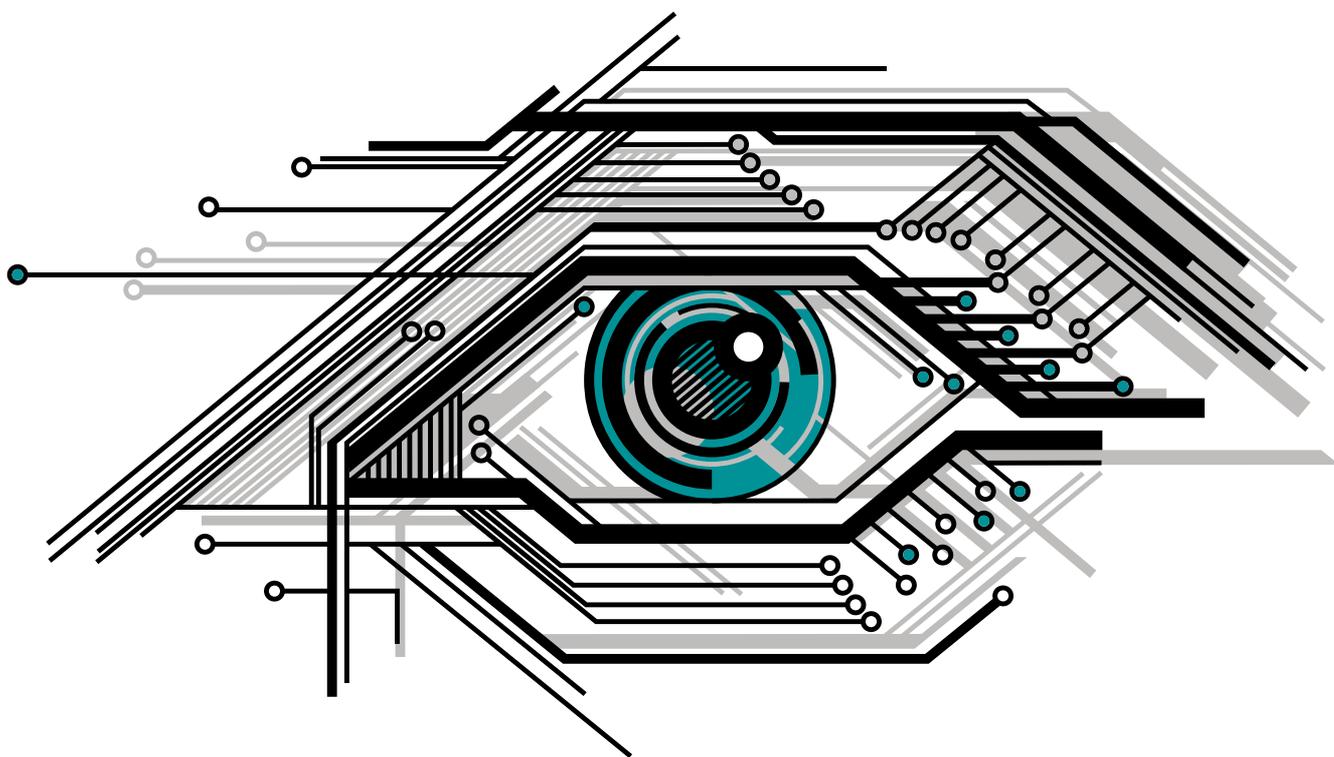
La OLACEFS es la Organización Regional de la INTOSAI en la cual se ha registrado el mayor avance respecto a la implementación de IntoSAIN, por lo que es un referente para el desarrollo de Into-

SAINT. Otras regiones del mundo se encuentran emprendiendo campañas de concientización sobre la integridad y la herramienta, capacitación de moderadores, Talleres IntoSAINT y estrategias de seguimiento a los resultados de las autoevaluaciones. Para conocer más sobre el avance global de IntoSAIN, visite: [www.intosaicbc.org/intosaint](http://www.intosaicbc.org/intosaint) 

### Implementación de la Herramienta para la Autoevaluación de la Integridad en la OLACEFS (abril 2018)



# BUENAS PRÁCTICAS



# BUENAS PRÁCTICAS DE LAS ENTIDADES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR. LA POLÍTICA INSTITUCIONAL DE INTEGRIDAD DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA CIUDAD DE MÉXICO

**David M. Vega Vera\***  
Auditor Superior de la Ciudad de México

Las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) están llamadas a fortalecer la confianza de los ciudadanos en la gestión del sector público. En esta función son determinantes la ética, la integridad y la credibilidad de las EFS. Como órganos externos de fiscalización, revisores de las cuentas públicas, las EFS deben ser reconocidas por los ciudadanos como instituciones confiables y con credibilidad.

La Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), a través de la Declaración de Lima y con base en la Norma Internacional de las Entidades Fiscalizadoras ISSAI 30 (Código de Ética) reconoce que la confiabilidad de las EFS está fundamentada en la independencia y la integridad de sus miembros quienes deben actuar de acuerdo con un Código de Ética.

La Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de Europa (EUROSAI) asume la importancia de que las EFS cuenten con altos estándares de integridad y, a través de su Comité Directivo, estableció un Grupo de Trabajo sobre Auditoría y Ética, como un instrumento de apoyo para las EFS de Europa en la promoción de la conducta ética, particularmente a través del intercambio de experiencias.

El Grupo de Trabajo ha realizado diversas acciones para la recopilación de experiencias, siempre bajo el concepto de que el cumplimiento ético aumenta la confian-

\* David M. Vega Vera es Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, ha sido el Auditor Superior de la Ciudad de México desde hace 10 años, durante su gestión ha impulsado políticas de prevención a través de la implementación de buenas prácticas en el órgano de fiscalización que representa. Durante 2017, emitió la Política Institucional de Integridad de la Auditoría Superior de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 14 de marzo de 2017.

za pública de las EFS. A través de encuestas aplicadas a las EFS de Europa se han proporcionado una amplia variedad de experiencias y prácticas, con el propósito de establecer las buenas prácticas en materia de integridad en los países europeos.<sup>1</sup> Las principales medidas y herramientas de integridad implementadas por las EFS de Europa son: los Códigos de Conducta; las normas para prevenir el conflicto de interés; la formación y capacitación en integridad y el nombramiento de agentes de integridad, incluyendo gestores de ética para apoyar la aplicación y coordinación de los instrumentos y medidas de integridad.

En nuestro país, el Sistema Nacional de Fiscalización (SNF) a través de la Norma Profesional No. 20 Principios de Transparencia y Rendición de Cuentas, establece que los organismos fiscalizadores deben contar con reglas o códigos, políticas y prácticas deontológicas acordes al Código de Ética del SNF (Norma Profesional No. 30 Código de Ética), que forma parte del Marco Normativo del Sistema.

Recordemos que el SNF tiene como misión “establecer un ambiente de coordinación efectiva entre todos los organismos gubernamentales de fiscalización en el país, con el fin de trabajar bajo una misma visión profesional, con similares estándares, valores éticos y capacidades técnicas, con el fin de proporcionar certidumbre a los entes fiscalizados, así como garantizar a la ciudadanía que la revisión

<sup>1</sup>Servidores Públicos que recibieron el certificado de Competencia Laboral.

Si desea conocer más información respecto a este tema por favor visite la página: <http://www.eurosai.org/es/working-groups/audit-ethics/>

al uso de los recursos públicos se hará de una manera más ordenada, sistemática e integral”.

Por otra parte, en la Recomendación del Consejo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) sobre Integridad Pública,<sup>2</sup> se reconoce que las prácticas nacionales en materia de promoción de la integridad varían ampliamente de un país a otro debido a la naturaleza específica de los riesgos en materia de integridad pública y sus diferentes contextos jurídicos, institucionales y culturales; por lo que recomienda el desarrollo de sistemas coherentes y globales en materia de integridad pública; el desarrollo de la cultura de Integridad y la rendición de cuentas eficaz.

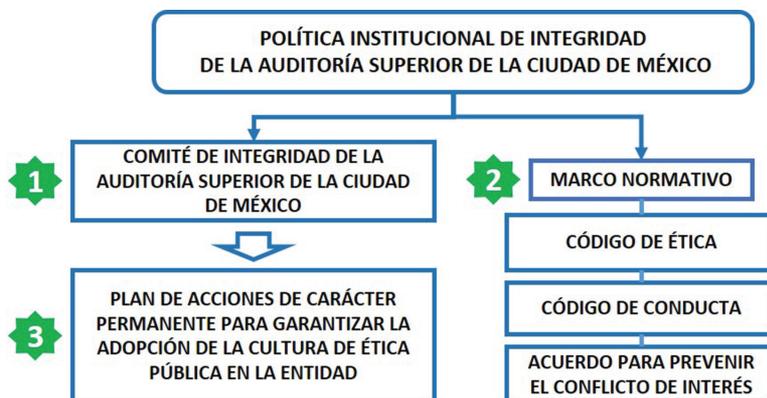
La experiencia nacional e internacional muestra que los enfoques tradicionales, basados en el incremento de normas y su cumplimiento estricto han sido poco eficaces, por ello, se ha privilegiado la estrategia de la prevención de la corrupción a través de acciones como la integridad pública. La integridad es pilar fundamental la estructura política, económica y social y, por lo tanto, del beneficio de los ciudadanos.

Conforme a las buenas prácticas nacionales e internacionales la Auditoría Superior de la Ciudad de México, en el ámbito de su competencia, con un enfoque preventivo, ponderando la ética como una estrategia para prevenir la corrupción, integró a su marco legal y normativo los principios jurídicos y metodológicos necesarios para implementar

Si desea conocer más información respecto a este tema por favor visite la página: <https://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf>

una Política Institucional de Integridad. Mediante Acuerdo publicado el 14 de marzo de 2017 en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, se estableció la Política Institucional de Integridad de la Auditoría Superior de la Ciudad de México (PIIASCM) en la que se privilegia la prevención y la promoción de principios y valo-

res entre sus servidores públicos, con el fin de lograr una nueva cultura de integridad y ética pública y promover y difundir principios y valores que coadyuven a la prevención de la corrupción y los conflictos de interés al interior de la institución. La PIIASCM está basada fundamentalmente en tres acciones:



El Comité de Integridad de la Auditoría Superior de la Ciudad de México fue instalado el 16 de marzo de 2017, tiene como propósito promover, desarrollar, vigilar y aplicar los valores y principios que guíen la ética pública en la institución, así como promover la mejora continua de la PIIASCM.

Los Códigos de Ética y de Conducta son instrumentos normativos con los que se rige la actuación de los integrantes de la Auditoría Superior de la Ciudad de México. El Acuerdo para Prevenir el Conflicto de Interés en la institución tiene como propósito establecer las reglas que deberán ser observadas en su actua-

ción diaria por los servidores públicos.

La Auditoría Superior de la Ciudad de México realiza actualmente diversas acciones que tienen como propósito impulsar una nueva cultura de integridad y de ética pública; por ejemplo, organizó el concurso Ensayo sobre Ética Pública en la Fiscalización, entre el personal de la de la institución, con objeto promover el interés por el estudio de la ética pública en la fiscalización. Además, se llevó a cabo la designación de Agentes del Cambio, que como servidores públicos de la institución tienen la misión de promover la adopción de los principios y valores de PIIASCM, principalmente con el ejemplo. 

## EDUCACIÓN A DISTANCIA. EXPERIENCIA DE FORMACIÓN HACIA EL FUTURO INMEDIATO

**José Armando Plata Sandoval**  
Auditor Superior del Estado de Coahuila

La educación como medio de transmisión de conocimientos data desde el ser prehistórico, donde padres a hijos debían enseñar la forma de cazar y alimentarse; las pinturas rupestres fueron formas de transmitir esos conocimientos en las posibilidades que en su momento encontraron. Las paredes son el mecanismo más rústico y antiguo que se ha visto, tal como sucedió en Egipto a través de jeroglíficos que datan del año 3,200 A. C., siendo sus últimas inscripciones a finales del siglo IV, es decir, en el año 400 D.C.

La educación se legaba de forma personalizada como lo hizo Arquías el profesor de poesía de Marco Tulio Cicerón a sus seis años de edad. Aunque el personaje puede ser ficticio según la novela histórica *La Columna de Hierro*, obra magna de la británica Taylor Caldwell, este momento dibuja la forma en que se transmitían los conocimientos de quienes tenían el privilegio de contar con acceso a la educación.

Algunos autores consideran que existe una progresión clara de la evolución de la educación, la cual comienza con la aparición de la escritura, luego la invención de la imprenta y esto derivó en la aparición de la educación por correspondencia. Según el artículo “Historia de la Educación a Distancia” de Lorenzo García Aretio, catedrático de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) en España, plantea que con la expansión de los sistemas de correos y el nacimiento del *penny post* en los Estados Unidos en el año de 1680, se abrió la puerta a la educación a distancia y cita la publicación de Caleb Philipps en la Gaceta de Boston en la que se ofrece material

\* Vicepresidente de Normatividad de la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización y Control Gubernamental A.C.; Contador Público Certificado por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos A.C.; Maestro en Impuestos; Maestro en Gestión Pública Aplicada y Doctor en Administración y Alta Dirección.

de enseñanza y tutorías por correspondencia en el año de 1728: “Toda persona de la región, deseosa de aprender de este arte, puede recibir en su casa varias lecciones semanalmente y ser perfectamente instruida, como las personas que viven en Boston” (Battenberg, 1971)

Es importante señalar que el impulso de la educación por correspondencia también fue debido a la evolución del ferrocarril a inicios del siglo XIX. De esta forma, la gran masa poblacional que no tenía acceso a la educación por los retos de cobertura, encontró la forma de aprender nuevos oficios en algunos países europeos a mediados del citado siglo.

La llegada de la televisión permitió que se abrieran nuevas posibilidades para compartir conocimientos. En 1971 aparece la Telesecundaria en nuestro país. La desventaja clara que podemos observar hoy en día es la unilateralidad de la comunicación por televisión, pero en aquel momento prevaleció la ventaja de transmitir información hasta los lugares en que se contara con un aparato receptor.

En la década de los ochenta, con la llegada de la computadora, no tardaríamos mucho en descubrir que se requería una comunicación, entre ellas, para compartir mejor los conocimientos, y para ello tuvo que pasar más de una década cuando a mediados de los años noventa el internet hace su función de conectividad mundial y en la misma década el aprendizaje en línea comienza a ganar terreno con herramientas de e-learn como: Moodle, Blackboard, e incluso hoy en día YouTube, que si bien, no es una herramienta para ese fin, cuenta con tutoriales de cualquier tema; de tal manera que fácilmente podría debatirse si la tecnolo-

gía gira en torno a la educación o la educación en torno a la tecnología.

Queda absolutamente claro que el ser humano tiene la necesidad de obtener constantemente nuevos conocimientos y el hecho de pensar que los estudios debían estar ligados a la permanencia en el aula es coartar por completo la constante actualización profesional del individuo laboral. Se trata de un sentido de adaptación a las nuevas necesidades tecnológicas y culturales las que propician que el ser humano deba mantenerse en esa progresiva evolución del conocimiento. De ahí que los diplomados virtuales que desde octubre del 2015 lanzados por parte de la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental A.C. (ASOFIS), a través de su Vicepresidencia de Normatividad, han sido herramientas fundamentales para el aprendizaje a distancia en todo el territorio mexicano. La aceptación por aprender en la modalidad en línea se ha demostrado y es reflejada con los 102,802 funcionarios públicos inscritos a lo largo de estos 2 años y 4 meses de trabajo colaborativo entre todos los Entes de Fiscalización Superior Local, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por supuesto la Auditoría Superior de la Federación.

La historia nos ha enseñado que la educación a distancia es un mecanismo que evoluciona y se adapta a las nuevas tecnologías y herramientas que perfeccionan los modelos de capacitación y hacen más comprensibles para el destinatario final la asimilación del conocimiento. No cabe duda que la inercia del impulso de siglos de evolución se mantenga presente y en el futuro encontremos nuevas herramientas de aprendizaje que en este

momento mientras usted lee este artículo se investigan y desarrollan en algún lugar del mundo.

Por lo anterior, se considera que la explotación a las herramientas presentes es lo más idóneo para continuar formando servidores públicos capaces y que se ha procurado desde la ASOFIS mediante el fomento de cursos en línea. El resultado obtenido ha sido satisfactorio no solo desde el punto de vista participativo, sino también desde el impacto en sus resultados que derivan de las nuevas habilidades adquiridas. Lo anterior está relacionado con la estadística acumulada que indica que por cada persona capacitada al inicio del curso, esta se verá multiplicada por seis. Esto se ha obtenido derivado de un examen de diagnóstico que se aplica al inicio del curso, en el cual se miden los conocimientos del alumno antes de iniciar el curso y en promedio solo 14% de los alumnos cuentan con conocimientos avanzados en materia de armonización contable. Al final del mismo, este porcentaje se eleva al 84%, es decir, seis veces más.

El aprendizaje en línea es un recurso, que si bien, es asistido por un profesor tutor, depende en su totalidad del análisis y comprensión de materiales por parte del alumno; por lo que se considera que además de aprender los temas del curso, también desarrolla habilidades cognitivas que facilitan la recepción, análisis, comprensión, procesamiento y almacenamiento de información para su uso posterior.

No podríamos afirmar que el logro formativo más grande de la ASOFIS ha sido impulsar la capacitación en línea entre los servidores públicos, claro está que se han logrado avances muy significati-

vos, pero los logros son para asimilarse, aprender de ellos y buscar nuevos retos para llegar aún más lejos. Es por ello, que el futuro de los diplomados virtuales no es la excepción; hoy en día se está trabajando en ellos mediante adecuaciones que permitan que las personas con alguna discapacidad auditiva encuentren en estos cursos una fuente de aprendizaje sin barreras y contar con programas de capacitación incluyentes. Además se avanza en la configuración de cursos para aplicar las mejores prácticas a nivel mundial, mismas que son evaluadas por la empresa Blackboard Inc. para estándares de cursos ejemplares. Adicionalmente, se encuentran en proceso de incorporación de herramientas de comunicación que propicien una mejor interacción entre alumno y profesor, el máximo aprovechamiento de la tecnología será un eje rector en los próximos cursos para este año y los venideros. 📺

## BIBLIOGRAFÍA

- Francisco J. Jardines (2009). Desarrollo histórico de la educación a distancia. *Revista Innovaciones de Negocios*, Número 6, 236.
- Gomez Espelosín, F. Javier; Pérez Largaña, Antonio (2003). *Egiptomania*. Editorial Alianza.
- García Aretio, Lorenzo (1999). Historia de la educación a distancia. *Revista Iberoamericana de Educación a Distancia*. Vol 1, No 2.
- Abarca Amador, Yohana (2014). La interacción tutor-estudiante en ámbitos de educación a distancia. *Revista de lenguas modernas*. Instituto Tecnológico de Costa Rica.

## SISTEMA DE SOLVENTACIÓN Y SEGUIMIENTO (S3)

### José Joaquín García Valderrama

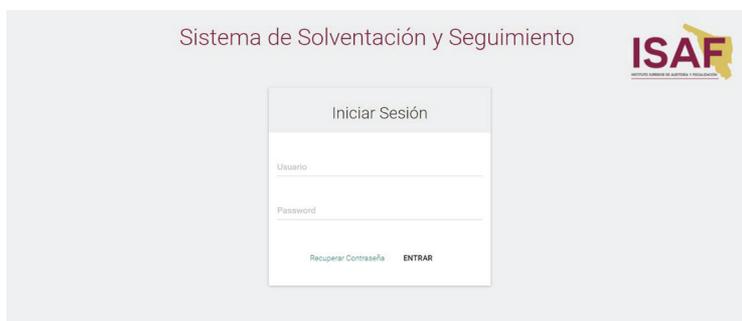
Director General de Tecnologías de la Información del Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización del Estado de Sonora

Una innovación tecnológica realizada por el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización durante el ejercicio 2017, es la implementación de una Plataforma Electrónica para el control de observaciones, la cual en la primera etapa se denomina Sistema de Solventación y Seguimiento (S3), brindándole a los Entes Fiscalizados la oportunidad de adjuntar la documentación necesaria para poder solventar las observaciones desde cualquier medio electrónico que cuente con conexión a internet.

El procedimiento convencional para la solventación de observaciones hasta el mes de agosto de 2017 consistía en que cada Ente Fiscalizado consultaba las observaciones en el sistema, armaba un paquete de documentos para solventar sus observaciones y dicho paquete era entregado físicamente al ISAF, para los Entes foráneos se programaba una visita para entregar documentación. Una vez recibida la documentación en nuestras oficinas, los auditores que realizan el seguimiento, organizaban y verificaban los documentos, terminado este proceso se notificaba al Ente acerca del estatus de las observaciones. Para las observaciones que no se habían solventado, se repetía el procedimiento de traer paquete físico de documentos al ISAF, hasta que quedara solventada.

Con la entrada en vigor de la de las reformas a la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Sonora, el 11 de mayo de 2017, el procedimiento resultaría poco ágil, ya que el Ente cuenta con 30 días para atender las observaciones, por ello, el ISAF se dio a la tarea de proporcionarle a los sujetos fiscalizados una herramienta para que pudiera cumplir en tiempo y forma con esta obligación, agilizando el procedimiento de entrega me-

dante las tecnologías de la información existentes. Es así como surge el Sistema de Solventación y Seguimiento (S3). El S3, es una aplicación web, ya que funciona a través de un navegador de internet, por lo cual no necesita ser instalado en ningún dispositivo. Para poder utilizar dicha aplicación el Ente requiere un usuario y contraseña de acceso (Fig. 1), los cuales son brindados por el ISAF al responsable nombrado por el sujeto fiscalizado.



Las funciones principales del Sistema son:

- Permite al Ente fiscalizado estar informado del Estatus de las observaciones desde que entra al sistema mediante una gráfica interactiva como se muestra en la figura 2.



(Figura 2. Inicio del sistema, resumen de observaciones.)

- El Ente puede adjuntar un ilimitado número de documentos por observación y revisar comentarios del Auditor.
- Los auditores reciben notificaciones, con cada documento recibido en el sistema, marcándoles el tiempo que tienen para revisar la información recibida.
- El Auditor revisa la documentación recibida por observación de manera digital y realiza los comentarios necesarios, modificando el estatus de la observación en caso de ser necesario.
- Cada acción que realiza el auditor a las observaciones el sistema informa al

Ente a través de un correo electrónico adjuntando los comentarios realizados por Auditor, facilitando así la corrección de la documentación de manera ágil y ordenada.

La aplicación del S3 ha permitido observar las siguientes mejoras en el proceso de seguimiento a observaciones:

- Ahorro en tiempo de revisión de documentos.
- Menor manejo de documentos físicos, permitiendo ahorrar papel.
- Disminución de traslados para entrega de documentación por parte de los Entes.
- Comunicación fluida entre el Ente y los Auditores a través de correo electrónico y comentarios en el sistema.
- El Ente siempre conoce el Estatus real de sus observaciones y los requerimientos para solventarlas.
- Seguimiento documentado del pro-

ceso de solventación de cada una de las observaciones.

- Control de tiempos de acuerdo con la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Sonora.

- Mejora en la organización de la documentación para solventar observaciones. Anteriormente era entregada en un solo conjunto y se tenía que buscar que documento podría solventar alguna observación, ahora mediante el sistema S3 la información se encuentra organizada por observación por lo que el análisis de la información es más mucho eficaz y eficiente.

El desarrollo de esta plataforma ha sido realizado por la Dirección General de Tecnologías de la Información del ISAF, con el fin de cumplir su objetivo de posicionar al Instituto dentro de los primeros lugares a nivel nacional en la sistematización de procesos de fiscalización, coadyuvando a la mejora de la función pública. 



# APORTACIONES A LA ENTREGA Y RECEPCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

**Flor Alicia Zamora Pozos\***

Auditora Especial de Fortalecimiento Institucional y Participación Ciudadana

La Entrega y Recepción de la Administración Pública Municipal es un acto de naturaleza jurídica y administrativa, que tiene como finalidad trasladar los bienes, derechos y obligaciones de una gestión a otra, y en tal sentido constituye un ejercicio de transparencia y de rendición de cuentas, no únicamente respecto al uso y destino de los recursos, sino de las decisiones, las acciones y el uso de la autoridad.

En virtud de que este proceso debe aportar a los funcionarios entrantes, los elementos para facilitar la actividad institucional, la atención de obligaciones y compromisos, así como dar continuidad a la prestación de los servicios y el desarrollo de programas de beneficio social, el Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz (ORFIS), como área técnica del H. Congreso del Estado, ha realizado diferentes esfuerzos para homologar y mejorar las acciones inherentes a las transiciones municipales, los cuales pueden clasificarse en los siguientes cuatro rubros:

\*Maestría en Ciencias con Especialidad en Administración Pública; Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz; 5 años 5 meses en el cargo; responsable de la coordinación de actividades de apoyo a la entrega y recepción de las Administraciones Públicas Municipales 2011-2013 y 2014-2017, así como de los programas de capacitación a entes fiscalizables y la promoción de la participación ciudadana.

## I. MARCO JURÍDICO

En el año 2013, con el propósito de complementar la normatividad existente en materia de transmisión de poderes, el ORFIS impulsó ante el Congreso Estatal la reforma al Título Noveno de la *Ley Orgánica del Municipio Libre*, en la cual se determinaron tres etapas para la preparación de la entrega municipal; se instituyeron los Comités de Entrega y de Recepción; se prescribió la realización de reuniones de transición entre ellos, previas a la instalación del nuevo Ayuntamiento; se precisaron los rubros de información que conforman el expediente; se decretó la expedición de guías y lineamientos específicos; se estableció la obligatoriedad de realizar programas de capacitación para los servidores públicos y las autoridades electas; se definieron responsabilidades de los mismos, tanto respecto al protocolo de transición del gobierno como de la revisión posterior de documentos para emitir un dictamen de este proceso.

En nuestra Entidad Federativa este tema cobró tal relevancia, que en octubre del año 2017 se publicó la *Ley para la Entrega y Recepción del Poder Ejecutivo y la Administración Pública Municipal*, que retoma los aspectos citados y tiene por objeto establecer los criterios y las responsabilidades en este proceso, de modo que todos los servidores públicos preparen los documentos y entreguen los recursos a su cargo de forma homogénea, clara, completa y oportuna.

## 2. METODOLOGÍA Y PROCEDIMIENTOS

En coordinación con la Secretaría de Fiscalización del H. Congreso, tanto en el

año 2013 como en el 2017, se emitió la *Guía para el Proceso de Entrega y Recepción de la Administración Pública Municipal*, con el propósito de operativizar las disposiciones jurídicas y conducir las actividades a través de las cuales, el gobierno saliente debía proporcionar a las nuevas autoridades, los elementos para tomar conocimiento de la situación que guardaba en su momento la gestión.

La Guía contiene *Lineamientos para el Cierre de Operaciones Municipales*, y describe de manera puntual el procedimiento para la integración del expediente de entrega, favoreciendo el análisis, conciliación, consolidación, verificación de datos y formatos para asegurar la calidad y confiabilidad de los mismos, así como las actividades y mecanismos de coordinación entre los Comités de Entrega y de Recepción, todo encaminado a un verdadero proceso de transición.

Para reforzar estas acciones se incluyó en la página oficial de este Órgano, el micrositio Proceso de Entrega y Recepción de la Administración Pública Municipal 2014-2017, en el que se publicaron materiales de apoyo, modelos de actas, comunicados y preguntas frecuentes.

## 3. CAPACITACIÓN

En cumplimiento a lo establecido en la *Ley Orgánica del Municipio Libre* y la *Ley para la Entrega y Recepción del Poder Ejecutivo y la Administración Pública Municipal*, el ORFIS organizó Jornadas de Capacitación, en los meses de mayo y de noviembre de 2017, a las que asistieron 3,232 personas.

En las Jornadas del mes de mayo dirigidas a los servidores públicos en funciones, se expusieron los criterios y re-

comendaciones para la conformación oportuna, progresiva, completa y fidedigna del Expediente de Entrega, registrándose la asistencia de 1,354 personas, entre ellos 77 Presidentes Municipales de 226 Entes, incluyendo los Organismos Paramunicipales.

En los cursos celebrados en el mes de noviembre, se convocó a los Presidentes, Síndicos, Regidores Electos y sus equipos de trabajo, con la finalidad de proporcionarles elementos para analizar y dictaminar la información recibida, así como asumir de manera rápida y eficiente el control de las operaciones municipales. En estas Jornadas se tuvo oportunidad de capacitar a 1,878 personas, incluyendo 171 Presidentes Municipales Electos de 210 Entes.

#### 4. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

A efecto de verificar en tiempo real la integración de los documentos y la realización de actividades inherentes a cada etapa, el ORFIS desarrolló y proporcionó a los Ayuntamientos el *Sistema de Evaluación de Avances del Proceso de Entrega y Recepción*, que representó los siguientes beneficios:

- Dar cumplimiento a lo señalado en las disposiciones jurídicas enunciadas.
- Coadyuvar en las funciones del Contralor Municipal en su calidad de Se-

cretario Técnico del Comité de Entrega.

- Servir como referente en actividades y plazos para la conclusión oportuna de cada una de las etapas del proceso.
- Reportar a los integrantes del Comité de Entrega los avances logrados.
- Generar informes para la toma de decisiones, durante las reuniones de transición de los Comités de Entrega y de Recepción.

Este Órgano Fiscalizador brindó acompañamiento a los servidores públicos salientes y entrantes, a través del monitoreo en el Sistema de Avances, publicaciones en el micrositio, asesorías telefónicas y personalizadas, lo que permitió la integración adecuada del Expediente, el cumplimiento oportuno de las etapas y con ello la realización de los correspondientes Actos Protocolarios.

Esta suma de esfuerzos permitió que se llevara a cabo de manera adecuada el Proceso de Entrega y Recepción en 204 Ayuntamientos, que representan el 96% del total; además en virtud de que se promovió la integración oportuna de las Cuentas Públicas 2017, a la fecha contamos con este importante documento de 170 Ayuntamientos, esto es el 80% del total, lo que favorece el inicio anticipado del procedimiento de fiscalización superior.

De esta forma el ORFIS da cumplimiento a su misión de estimular el control, la transparencia y la rendición de cuentas en los Entes Fiscalizables. 



ASOFIS