



Boletín

ASOFIS

Boletín no. 1 / 2015

Sistema Nacional Anticorrupción y Ley General de Transparencia, compromisos del Estado Mexicano, con la Organización de los Estados Americanos y con la Organización de las Naciones Unidas

Dr. David M. Vega Vera
Auditoría Superior de la Ciudad de México

Existe una gran cantidad de tratados internacionales activos con la participación de casi todas las naciones del planeta. Cabe recordar que para solucionar conflictos o establecer acuerdos en alguna materia de interés, desde la antigüedad, los Estados han celebrado tratados o acuerdos bilaterales o multilaterales.

Por ejemplo, el acuerdo de extradición y tratado de paz escrito más antiguo del mundo fue hecho entre Ramsés II de Egipto y el rey Hitita Hattusil III, en el año 1259 A.C., a veces se le llama el Tratado de Kadesh, por una batalla ocurrida ahí algunos años antes. El acuerdo compromete a ambas partes a repatriar a los criminales y refugiados políticos.

El tratado internacional conocido como la Carta de las Naciones Unidas estableció las Naciones Unidas en 1945, a raíz de la Segunda Guerra Mundial. Esto fue seguido por el Tratado del Atlántico Norte en 1949, que estableció la alianza militar de la OTAN, y el Tratado de Londres, en el mismo año¹. Muchos tratados modernos son administrados bajo los auspicios de las Naciones Unidas.

México no ha sido la excepción, a través de los tratados internacionales ha podido establecer y desarrollar su política exterior en los ámbitos permitidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, actualmente el Estado mexicano tiene compromisos asumidos en 1,361 tratados internacionales².

El 29 de marzo de 1996, en Caracas Venezuela se firmó la Convención Interamericana Contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos, México ratificó este tratado el 27 de mayo de 1997³, en el cual los Estados Partes convienen en considerar la aplicabilidad de una serie de medidas preventivas para el combate a la corrupción, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer, entre otras, normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas, orientadas a prevenir conflictos de interés; así como el fortalecimiento de órganos de control superior, con mecanismos modernos que detecten, sancionen y erradiquen las prácticas corruptas⁴.

Por otra parte, el 9 de diciembre de 2003 se firmó en la Ciudad de Mérida (México), la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, entrando en vigor el 14 de diciembre de 2005, al reunir las treinta ratificaciones requeridas, de este ordenamiento destacan como compromiso de los Estados Participantes la implementación de políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción que promuevan la participación ciudadana, así como la transparencia; específicamente, cada Estado Parte se obliga a garantizar la existencia de órganos encargados de prevenir la corrupción y adoptar las medidas preventivas y correctivas que sean necesarias para aumentar la transparencia en su administración pública⁵.

Como resultado de los compromisos internacionales adoptados desde hace más de dieciocho años, el Congreso de la Unión del Estado Mexicano recientemente aprobó la Ley General de Transparencia, cuyo contenido establece las relaciones de coordinación de competencias en materia de transparencia entre la Federación, los estados y sus municipios, privilegiando la coordinación entre los niveles de gobierno a través del Sistema Nacional de Transparencia; de igual manera, se encuentra en proceso de aprobación por las legislaturas de los estados la reforma constitucional que establece el Sistema Nacional Anticorrupción; el fortalecimiento de la función de fiscalización superior y, entre otros temas, la implementación de mecanismos efectivos para la sanción de los servidores públicos, así como la prevención de los conflictos de interés y el fortalecimiento de los sistemas de control interno.

¹ <https://elmundoyshistoria.wordpress.com/2011/06/01/algunos-tratados-internacionales-importantes-2/>

² Informe de Auditoría al Desempeño 12-0-05100-07-0203 a la Secretaría de Relaciones Exteriores; rubro: Tratados Internacionales; Informe de Resultados de la Revisión a la Cuenta Pública 2013 de la Auditoría Superior de la Federación.

³ Visto en: <https://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/b-58.html>

⁴ Artículo III, "Medidas Preventivas", numerales 1 y 9, de la Convención Interamericana Contra la Corrupción.

⁵ Artículos 5°, numeral 1; 6° numeral 1 y 10 primer párrafo de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción.

¿Qué es la Auditoría al Desempeño?

Vladimir Campos Gallardo
Director de Auditoría al Desempeño
de la Auditoría Superior del Estado de Oaxaca

De acuerdo a la Academia Mexicana de Auditoría al Desempeño, una auditoría de desempeño es un examen objetivo y sistemático de la evidencia, para efectos de ofrecer una evaluación independiente del desempeño de la Administración Pública Gubernamental. Esta se estructura sobre los principios de rendición de cuentas, fiscalización y transparencia. Se realiza con enfoques multidisciplinarios, con rigor metodológico, imparcialidad, independencia, confidencialidad, objetividad, actitud constructiva e integridad.

Desde la perspectiva de evaluación de políticas públicas y programas, el principal objetivo de la evaluación al desempeño es el mejoramiento en términos de maximización de eficacia y eficiencia desde el punto de vista de la economía de los medios utilizados, en un contexto de escasez de recursos; busca por otra parte apoyar la toma de decisiones de las estrategias para lograr mejores resultados y gestionar más eficiente y eficazmente sus procesos, esto permite facilitar la rendición de cuentas y reconocer en esta evaluación una herramienta condicionante dentro del proceso presupuestario.

Nuestra Carta Magna establece en su artículo 134, que los recursos económicos de que dispongan la Federación, los Estados, los Municipios, el Distrito Federal y los Órganos Políticos-Administrativos de sus Demarcaciones Territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia,

economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. El consejo Nacional de Armonización Contable, define eficacia, como la acción de medir la relación entre los bienes y servicios producidos y el impacto que generan; mide el grado de cumplimiento de objetivos. Eficiencia que mide la relación entre la cantidad de los bienes y servicios generados y los insumos o recursos utilizados para su producción. Economía, que mide la capacidad para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros; adicionalmente conceptúa la calidad, que mide los atributos, propiedades o características que deben tener los bienes y los servicios públicos generados en la atención de la población objetivo vinculándose con la satisfacción del usuario o beneficiario.

En este ámbito constitucional y de lineamientos, resulta trascendente mencionar que para realizar auditorías al desempeño, es necesario contar con un sistema de evaluación al desempeño, recordemos que en el Acuerdo por el que se emiten los lineamientos sobre los indicadores para medir los avances físicos y financieros relacionados con los recursos públicos federales, emitido por el CONAC, explica que el Sistema de Evaluación al desempeño es el conjunto de elementos metodológicos que permite realizar una valoración objetiva al desempeño de los programas bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de las metas y objetivos con base en indicadores estratégicos y de gestión que permiten conocer el impacto social de los programas y proyectos. Estos mismos lineamientos señalan que la construcción de los indicadores de desempeño para medir los resultados de los recursos federales deberá realizarse con base en la Metodología del Marco Lógico.

En este punto resulta indispensable recordar que el modelo de administración

por resultados se establece que la secuencia causal entre insumos y resultados determina la eficiencia y la eficacia de la intervención en el logro de los objetivos propuestos. Es decir, el proceso de asignación y transformación de los recursos conduce a la obtención de los productos y, a su vez la cantidad, calidad, oportunidad y pertinencia de los productos entregados determina los efectos que genera. Este proceso es conocido como la cadena de resultados.

Los indicadores de desempeño son medidas que describen que tan adecuadamente se está desarrollando la consecución de un objetivo, de una acción, un programa, un proyecto y/o la gestión de una institución. Un indicador establece lo que será medido a lo largo de varias escalas o dimensiones en una línea de tiempo previamente establecida. Es claro que los entes fiscalizables deben definir a través de instrumentos metodológicos que ya hemos señalado, indicadores de evaluación de desempeño, para poder realizar una correcta medición respecto al grado y forma de cumplimiento de los objetivos y metas institucionales, además de sus diversos programas de gobierno, así como para medir el desempeño de la función de los servidores públicos.

En este marco conceptual la Auditoría al Desempeño, constituye una herramienta que permite evaluar el adecuado uso de los recursos públicos, incluso y como ya lo señalamos, en el ámbito de estudios de la economía podemos afirmar que las expectativas sociales son muchas y los recursos claramente escasos. Es en este sentido indispensable, poner especial cuidado en verificar que la utilización de estos recursos impacte en el bienestar de lo que se conoce como población objetivo. No olvidemos que un instrumento indispensable de la Auditoría al



Desempeño es la aplicación de encuestas, un adecuado cuestionario nos permitirá conocer de la propia voz del ciudadano, si sus expectativas en cuanto al funcionamiento de una obra pública o programa ha sido satisfecha en todo sentido.

Estamos hablando entonces de evaluaciones de impacto, si efectivamente pensamos en un asignación de recursos derivado de un presupuesto basado en resultados, necesariamente debemos de fortalecer este tipo de evaluaciones, las razones de estas tienen que ver con determinar el impacto de un programa o mejorar el funcionamiento de un proyecto, todo esto directamente ligado al mejoramiento de la calidad de vida de los beneficiarios. No olvidemos que la evaluación está dirigida a generar información para la toma de decisiones en relación con la asignación de recursos, incluso puede direccionarse a una función mucho más importante y que tiene que ver con los Órganos de Fiscalización Superior; la rendición de cuentas.

Existe un libro universal escrito por Lewis Carroll, publicado en 1865, Alicia en el País de las Maravillas; retomo un diálogo didáctico entre el gato de Cheshire y Alicia... ¿qué camino debo tomar?- dijo tristemente Alicia, no lo sé, ¿hacia dónde quieras ir?- Dijo el gato mientras desaparecía y dejaba solo su sonrisa, eso no importa – comenzó a sollozar Alicia; entonces tampoco importa el camino que tomes – dijo el gato y desapareció.

El camino de la Auditoría al desempeño ya ha sido trazado, los pasos siguientes son fundamentales para su consolidación; en tanto se aplique una correcta administración de los recursos públicos con que cuentan los gobiernos, se estará en condiciones de alcanzar el objetivo de un Estado Democrático: el bienestar común.



La Auditoría Superior de Michoacán, impulsa su Autonomía Técnica y de Gestión en el ejercicio de sus atribuciones y resoluciones

Siendo que, a partir del día 2 de enero del año 2008, fecha en que el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo, empezó a regular los actos y procedimientos administrativos entre el particular y la Auditoría Superior de Michoacán entre otras dependencias, de ahí que el mismo ha interferido en la Autonomía Técnica y de Gestión en el ejercicio de sus atribuciones y resoluciones, al calificar las actuaciones de la misma, de ahí que sean promovido múltiples Juicios de Amparos reclamando la Inconstitucionalidad del Tribunal de Justicia Administrativa para conocer de los actos de esta Auditoría pues interfería en las atribuciones propias de la misma, fue hasta el día 19 de febrero del año 2015, en que el Magistrado del Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, del Estado de Michoacán, emitió sentencia dentro de la Revisión Administrativa Número 167/2014, en la cual declara que el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán, no tiene competencia para conocer de las Resoluciones emitidas por la Auditoría Superior de Michoacán, vertiendo las siguientes consideraciones misma que señalo brevemente:

“...Se reformó el segundo párrafo del artículo 95 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, mediante decreto 344 publicado el día 22 de septiembre del año 2011, en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, el cual estableció que el Tribunal de Justicia Administrativa del

Estado no es competente para dirimir en forma definitiva las controversias que se suscitaran de la Auditoría Superior de Michoacán...”

“...A pesar de que el artículo 1° del Código de Justicia Administrativa establezca competencia de ese órgano jurisdiccional para conocer de los juicios de nulidad que se promuevan contra la Auditoría Superior de Michoacán, esa norma no debe aplicarse, sino la Constitución Política del Estado de Michoacán, que en su artículo 95 delimita la competencia de ese tribunal, y no contempla a la Auditoría Superior de Michoacán...”.

“...Se afirma lo anterior, pues el artículo 95 de la Constitución Local, antes de ser reformado contemplaba expresamente la competencia del Tribunal de Justicia Administrativa para conocer de las controversias entre los particulares, según se aprecia de su texto ya derogado, Empero, de la exposición de motivos de la iniciativa por la que se reformó el artículo 95 de la Constitución Estatal; exposición de motivos de la que se desprende que fue voluntad expresa del órgano reformador, el excluir de la jurisdicción contenciosa administrativa a los actos que emitiera la Auditoría Superior de Michoacán. Esto por considerar que en tales casos ese juicio contencioso no dirimiría controversias provenientes de relaciones de supra a subordinación; lo que, se dijo, es incompatible con la justicia contenciosa administrativa...”.

Por consiguiente, no podría sostenerse válidamente la competencia del Tribunal de Justicia Administrativa, si la norma que válidamente puede crearlo, la Constitución Estatal, no se la confiere expresamente.

Política de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA)

Durante los últimos años, ha sido de gran interés para el sector público cumplir con los nuevos retos que se suscriben en materia de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información, de tal manera que el gobierno se ha ido transformando, consolidando una relación más estrecha entre éste y la sociedad con el fin de fortalecer la democracia.

Uno de estos retos es la Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership – OGP, por sus siglas en inglés), modelo de gobernanza basado en la cultura de transparencia, colaboración, rendición de cuentas y sobre todo, participación ciudadana. Creada en un esfuerzo a nivel internacional cuya finalidad es promover:

- La transparencia de la información pública;
- El aumento de la participación ciudadana en los asuntos públicos;
- El combate a la corrupción; y
- El uso de las nuevas tecnologías para la gobernanza.

La Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) surgió en septiembre de 2010 durante la Asamblea General de las Naciones Unidas, en la que se subrayó la necesidad de realizar esfuerzos con el fin de promover la transparencia, combatir la corrupción y hacer efectiva la participación de la sociedad en los asuntos públicos.

Un año más tarde, en 2011, fue formalmente constituida la AGA al suscribirse por los gobiernos miembros de su Comité Directivo, integrado por representantes gubernamentales y de organizaciones de la sociedad civil, la Declaración para el Gobierno Abierto, orientada a superar los siguientes cinco retos:

1. La mejora de servicios públicos;
2. El aumento a la integridad pública;
3. El manejo de recursos públicos con mayor eficacia y eficiencia;
4. El aumento de rendición de cuentas por parte de las empresas; y
5. La construcción de comunidades más seguras.

Los países parte de la iniciativa son: Brasil, Estados Unidos, Filipinas, Indonesia, Noruega, Reino Unido, Sudáfrica, Tanzania y México; debiendo cada uno anunciar su Plan de Acción para el cumplimiento de los anteriores retos, así como ampliarlos y profundizarlos en la situación actual de cada país.

México se adhirió a la AGA en el mismo año de 2011, integrando su primer Plan de Acción 2011-2012 a partir de propuestas de la Administración Pública Federal y de las Organizaciones de Sociedad Civil (OSC); y a través de los dos siguientes procesos:

1. El Plan de Acción Original (PAO) se realizó en agosto de 2011, incluyó sólo propuestas realizadas por el Gobierno Federal y se centró en políticas transversales.
2. El Plan de Acción Ampliado (PAA), contempló 36 propuestas realizadas por las OSC.

En nuestro país, la AGA se encuentra constituida como un espacio de diálogo e intercambio de ideas que, en colaboración con las organizaciones de la sociedad civil como centros de investigación (tales como el IMCO, CIDAC, Fundar, Transparencia Mexicana, Social TICs y GESOC, entre otros); permitiendo que el gobierno asuma compromisos para transformar la calidad de vida de las personas.

Cabe señalar que en el mes de febrero de 2015 el IMCO, a través del Lic. Ricardo Corona Real, Abogado General de dicho Instituto; solicitó al Auditor Superior del Estado de Coahuila, el C.P.C. José Armando Plata Sandoval, su colaboración para cumplir con el compromiso número 9 del Plan de Acción 2013–2015, el cual refiere al “Gasto Abierto: Obra pública”.

Dicho compromiso busca generar información que retroalimente un portal electrónico a partir de los datos que proporcionen las entidades estatales y municipales por conducto del Sistema de Formato Único (SFU). Este compromiso es coordinado por el IMCO y trabaja en conjunto con la Unidad de Evaluación y Desempeño de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Para lograr el cometido de dicho compromiso, se propuso el acercamiento con el Estado de Coahuila a partir de los resultados obtenidos por sus municipios en coordinación con la Auditoría Superior, en el Índice de Información Presupuestal Municipal 2014; para que con los 38 municipios que lo conforman y la Auditoría Superior, participen como prueba “piloto” para llevar a cabo un esquema de capacitación y generación de información, para dar cumplimiento a las obligaciones de información que estados y municipios deben reportar a la SHCP.

Por lo anterior, el día 22 de abril del presente año se llevó a cabo una reunión de trabajo para desarrollar la propuesta mencionada, en el cual participaron representantes de: IMCO, SHCP, así como la Secretaría de Finanzas y la Auditoría Superior, ambas del Estado de Coahuila de Zaragoza.

La transparencia y la colaboración son fundamentales para lograr compromisos en materia de rendición de cuentas, permitiendo con ello una mejor gestión de los recursos, disminución de la corrupción, desarrollo económico, y en general, mejores condiciones de vida para los gobernados.

ALIANZA PARA EL GOBIERNO ABIERTO
PLAN DE ACCIÓN 2013—2015 MÉXICO

Una nueva relación entre
sociedad y gobierno

