

SESIÓN DEL COMITÉ DE REPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIAL CÁMARA MEXICANA DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN

“La ASF en el combate a la Corrupción y la Promoción de la Transparencia”

➤ La corrupción, la gobernanza y la transparencia

A pesar de los considerables avances realizados en el ámbito mundial durante los últimos años, la corrupción continúa obstaculizando el desarrollo y erosionando la democracia y el estado de derecho. Según las evidencias, se pierde más dinero que nunca a causa de ella.

La Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) señala que en un estudio sobre flujos encargado por el PNUD se detectó que los flujos financieros ilícitos en los países menos desarrollados aumentaron de 9.700 millones de dólares en 1990 a 26.300 millones en 2008. Asimismo, la INTOSAI señala que en un informe de diciembre de 2015, elaborado por Global Financial Integrity, se identificó que las economías en vías de desarrollo y emergentes perdieron 7.8 billones de dólares en flujos financieros ilícitos entre 2004 y 2013, mientras que los flujos ilícitos salientes crecieron a un ritmo promedio del 6.5 por ciento anual –casi dos veces el ritmo del PIB mundial.

La corrupción constituye una conducta indebida consistente en abusar del poder público en beneficio privado. Existen algunos enfoques sobre qué es la corrupción:

- La INTOSAI señala que: “no existe una definición única de corrupción. No obstante, existen varias ‘definiciones de trabajo’ de ella. La corrupción es el abuso del poder encomendado, en beneficio propio”.
- El Banco Mundial señala que “la corrupción es el abuso de fondos y/o cargos públicos para la obtención de un beneficio privado o de carácter político”.
- El Convenio de Derecho Civil del Consejo de Europa contra la Corrupción señala que “la corrupción consiste en ofrecer, dar o aceptar, de forma directa o indirecta, un soborno o cualquier otra ventaja indebida o posibilidad de obtenerla, que desnaturalice el adecuado desempeño de cualquier deber o comportamiento exigidos del receptor del soborno, la ventaja indebida, o su expectativa”.

Existe una vinculación entre la gobernanza, la transparencia y el impacto negativo de la corrupción en ellas. El término gobernanza es utilizado generalmente para incluir todos los aspectos de cómo se rige un país, una corporación u otra entidad. La buena gobernanza es una condición previa para el desarrollo sustentable de sociedades y regiones. Esto implica una gestión pública competente de los recursos y labores públicas de un país, de manera correcta, transparente, responsable, equitativa y sensible a las necesidades de la población.

Corrupción y gobernanza están estrechamente vinculados, donde hay gobernanza deficiente, hay mayores riesgos, menor transparencia y mayores posibilidades de corrupción. Por ello, la promoción de una buena gobernanza y la transparencia ayuda a combatir la corrupción.

➤ Las auditorías de desempeño como un elemento clave en el combate a la corrupción

Una de las herramientas para hacer frente a la corrupción y promover la buena gobernanza y la transparencia es la fiscalización superior como forma de control externa de los ejecutores de las políticas públicas.

La INTOSAI establece que existen tres tipos de auditorías para fiscalizar el sector público: las auditorías de desempeño, que revisan de manera integral el quehacer gubernamental para conocer el grado en que se cumplen los objetivos y metas con eficacia, eficiencia y economía; las auditorías de cumplimiento, que analizan el cumplimiento de las normas y leyes por parte de los responsables del quehacer gubernamental; y las auditorías que dictaminan específicamente sobre los estados financieros.

Tradicionalmente, se había considerado que las auditorías financieras y de cumplimiento eran las herramientas óptimas para acabar con la corrupción. Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) de la INTOSAI, han privilegiado el papel de las auditorías de desempeño en el control del ejercicio presupuestal para el combate a la corrupción, ya que si existen objetivos y metas para la erogación de los recursos públicos se cierran las puertas a los actos de corrupción, se avanza hacia un camino más integral y más preventivo.

La INTOSAI sostiene que las nuevas teorías de la gestión gubernamental sobre el combate a la corrupción destacan cuatro elementos para su atención: la prevención, la detección, el cumplimiento normativo y la transparencia.

La detección y el cumplimiento son los componentes más limitados en la lucha contra la corrupción pues implican un caso específico o un conjunto de casos y en la mayoría de escenarios se desconoce el universal de delitos asociados con la corrupción.

Por otro lado, la prevención y la transparencia son los enfoques más acertados para enfrentar el fraude en el ámbito gubernamental pues implican una visión más sistémica. La INTOSAI ha señalado que las entidades de fiscalización superior deben centrarse en el papel preventivo en la lucha contra la corrupción. Deben alentar a los gobiernos a fortalecer sus sistemas de control, aumentar la resistencia del personal a los intentos de soborno y monitorear las áreas propensas a la corrupción.

La INTOSAI está promoviendo la utilización de auditorías de desempeño para enfrentar la corrupción, ya que la auditoría de desempeño conduce a una mejor comprensión de cómo funciona la administración pública, incluidos los marcos institucionales para combatir la corrupción; ayuda en el desarrollo de una visión sistémica; permite priorizar las acciones de control en actividades de riesgo, y promueve la transparencia de los procesos, principalmente mediante el establecimiento de objetivos y metas.

En este contexto, para evaluar la capacidad de los marcos institucionales que combaten la corrupción, es esencial estudiar las complejidades involucradas en el trabajo de las diferentes agencias involucradas, incluida su coordinación y cooperación entre ellas; y el compromiso con las partes interesadas tanto en el sector gubernamental como con otras organizaciones de la sociedad civil.

El combate a la corrupción es un problema público complejo que requiere de una herramienta de fiscalización que otorgue una visión y soluciones integrales de política pública. El beneficio de la auditoría de desempeño es su contribución a la mejora de la economía, la eficiencia y la eficacia en el sector público. También contribuye al buen gobierno, la rendición de cuentas y la transparencia.

Desde el ámbito de la evaluación del desempeño, se identifica que la ineficiencia en la gestión gubernamental genera riesgos de corrupción. Las deficiencias en el desempeño de las dependencias y entidades públicas, en el uso de los recursos públicos, en sus resultados, en el cumplimiento de sus objetivos y metas, y en la atención de los problemas

públicos; así como la falta de transparencia y la deficiente rendición de cuentas, de alguna manera establecen las condiciones que hacen funcional al fenómeno de la corrupción.

A manera de ejemplo, la Cuenta Pública es el documento técnico que se convierte en el principal instrumento de rendición de cuentas, por lo que debería contener información de carácter definitivo acerca de los resultados, el ejercicio y aplicación de los recursos, los objetivos y metas de los programas federales, y de su vínculo con la planeación nacional. Los ejecutores del gasto deberían de consolidar en este documento, bajo protesta de decir verdad, la información sobre su gestión financiera y sobre el desarrollo y cumplimiento de los programas presupuestarios con base en el sistema de evaluación del desempeño; a fin de comprobar si los recursos se ejercieron en los términos de las disposiciones legales y administrativas y para los fines que fueron previstos, y conforme a los criterios y programas aprobados. Sin embargo, las auditorías de desempeño han mostrado deficiencias en la manera en que se rinde cuentas, e identificado la necesidad de fortalecer la cultura de rendición de cuentas y la transparencia en la gestión pública.

Las fallas en la gestión gubernamental inciden en el fenómeno de la corrupción y en que no se cumpla con el mandato constitucional establecido en el artículo 134, referido a que los recursos se administren con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Al respecto, se considera primordial potenciar la utilidad de las auditorías de desempeño para aportar información relevante para el combate a la corrupción y mejorar la transparencia, lo que a su vez obliga a que los métodos seguidos en estas revisiones se fortalezcan, a fin de profundizar y ampliar la vigilancia para las dependencias y entidades cumplan con las leyes, con los objetivos definidos en los programas, políticas y acciones que ejecutan, y principalmente que se cumpla con el artículo 134 constitucional. Además, el citado artículo constitucional hace referencia a la evaluación del ejercicio de dichos recursos con el objeto de propiciar que se asignen en los respectivos presupuestos en los términos señalados para su administración.

➤ El nuevo enfoque de auditoría de desempeño de la ASF

En congruencia con las tendencias de vanguardia internacionales en materia de combate a la corrupción, la ASF ha establecido un nuevo enfoque de auditoría de desempeño cuya finalidad es aumentar el impacto de la fiscalización en la mejora de la calidad del gasto público y en el combate a la corrupción.

Las cinco principales líneas de acción de este nuevo enfoque son:

- a. Rigurosidad del análisis de riesgo de fraude.
- b. Profundización en la revisión de la vertiente de economía.
- c. Inclusión de nuevos temas para fiscalizar.
- d. Procedimientos de auditoría innovadores.
- e. Participación con auditorías de diferentes enfoques

a. *Rigurosidad del análisis de riesgo de fraude*

En la Auditoría Especial de Desempeño se han establecido controles para que en cada auditoría se evalúe e identifique el riesgo de corrupción: falta de transparencia, documentos de rendición de cuentas incompletos, opacidad en la asignación y el ejercicio del presupuesto, programas sin controles adecuados o reglas de operación, o la identificación de licitaciones que no se ajustan a los procedimientos señalados en el marco legal, entre otros. A estos riesgos se les asigna un procedimiento de auditoría con la finalidad de investigar a fondo el ejercicio de los recursos públicos, la transparencia del quehacer gubernamental y el establecimiento de controles adecuados. Todo ello en términos de lo establecido en las normas internacionales emitidas por la INTOSAI, lo que garantiza la vanguardia del procedimiento.

Las ISSAI señalan que, al planear una auditoría, se debe evaluar el riesgo de fraude. Si es de importancia significativa dentro del contexto de los objetivos de auditoría, se deben analizar los sistemas relevantes de control interno y examinar si hay signos de irregularidades que dificulten el desempeño.

En el contexto de la operación de los citados sistemas, y en correspondencia de las normas internacionales, la fiscalización superior debe aportar elementos relevantes para su funcionamiento, en razón de que es uno de los instrumentos que tiene el país para contribuir a la mejora de la acción gubernamental y generar la confianza de la sociedad.

b. Profundización en la revisión de la vertiente de economía

Las auditorías de desempeño aportan información relevante para potenciar la supervisión que realiza el Poder Legislativo, lo que a su vez obliga a que los métodos seguidos en estas revisiones se fortalezcan, a fin de profundizar y ampliar la vigilancia para las dependencias y entidades cumplan con las leyes, con los objetivos definidos en los programas, políticas y acciones que ejecutan, y que se cumpla con lo mandatado en el artículo 134 constitucional.

Lo anterior, hace necesaria una nueva visión en materia de auditorías de desempeño, en la que está trabajando la ASF y específicamente la Auditoría Espacial de Desempeño, con lo que busca trascender hacia auditorías que no sólo se centren en los resultados, sino que los resultados se asocien con el ejercicio de los recursos públicos, fortaleciendo el análisis de la vertiente de economía; que posibiliten obtener una visión más preventiva acerca del desempeño gubernamental; que profundicen en la fiscalización del ciclo presupuestal para generar información útil para perfeccionar sus procesos, desde la planeación, la formulación del PND y sus programas, la programación y presupuestación; incluyan la revisión de proyectos en marcha, ingresos y gastos, y procesos de contratación, entre otros rubros.

c. Inclusión de nuevos temas para fiscalizar

Si bien las auditorías de desempeño practicadas en años anteriores han aportado información relevante acerca de la robustez del diseño, implementación y efectos de las políticas públicas, en términos de su eficiencia, eficacia y economía de la gestión gubernamental y de su impacto social, comparando lo propuesto con lo realmente alcanzado, para lo cual se han auxiliado de métodos y las técnicas de las ciencias sociales, se identifica la necesidad de ampliar la visión del desempeño, por lo que se considera indispensable introducir nuevos temas para el proceso de planeación y agregar diferentes enfoques en el desarrollo de este tipo de revisiones, lo cual permitirá innovar y extender sus alcances.

En el proceso de planeación, se trabaja en perfeccionar los criterios de fiscalización para integrar un programa de auditorías que aborde con más profundidad y, con una visión de mediano plazo, un mayor número de propuestas relevantes en la agenda nacional y sensibles en la opinión pública, e incluir aquellos tópicos que aún no han sido fiscalizados.

Existen temas que, por su importancia, es necesario continuar fiscalizando, entre los que se pueden mencionar los siguientes: implementación de las reformas estructurales; padrones; subsidios; derechos sociales; organismos constitucionales autónomos; seguridad pública; protección civil; población; sistema financiero; medio ambiente; administración del agua; Presupuesto basado en Resultados - Sistema de Evaluación del Desempeño; empresas productivas del Estado; y programas de apoyo a micro y pequeñas empresas.

En cuanto a los aspectos que se han adicionado en la fiscalización del desempeño, se encuentran, entre otros: los programas de mediano plazo que derivan del Plan Nacional de Desarrollo; el proceso integral de programación y presupuesto; las adecuaciones y ampliaciones presupuestarias; las asociaciones público-privadas; proyectos de infraestructura en marcha, como fue el caso del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México; el Fondo Nacional de Infraestructura; la política de tarificación de servicios públicos, y los proyectos dedicados a la reconstrucción tras los sismos de septiembre de 2017.

d. *Procedimientos de auditoría innovadores*

La ASF se ha planteado como desafío, desarrollar y aplicar nuevas herramientas de gestión para el monitoreo y la evaluación de los resultados de la aplicación de los recursos públicos y que posibiliten conocer los beneficios económicos y sociales. Para tal fin, una de las herramientas más relevantes es la evaluación de impacto, por lo que se ha fortalecido la práctica de auditorías de desempeño con metodologías de análisis costo-beneficio; evaluación ex-ante, ex-dure y ex-post de las políticas públicas, programas y proyectos, que requieren del conocimiento y manejo de métodos de investigación y técnicas estadísticas que aporten información sobre su efectividad.

Asimismo, con base en la adaptación de normas internacionales de auditoría, se está avanzando en implementar procedimientos de auditoría dirigidos a la valoración de los bienes públicos desde el punto de vista del costo-efectividad y costo-beneficio como una herramienta para la gestión pública basada en evidencias, a fin de apoyar la toma de decisiones sobre la continuación, modificación o eliminación de políticas públicas. Además, se busca realizar un mayor y mejor trabajo de campo mediante el uso de técnicas de recolección de información obtenida directamente de los beneficiarios de los programas.

La nueva visión de la AED se orienta, mediante enfoques, métodos y técnicas innovadoras, a determinar con mayor profundidad si las intervenciones gubernamentales cumplen o no con los objetivos y metas planteados, y si el cambio experimentado en el bienestar de los beneficiarios es atribuible a dichas intervenciones. El propósito es valorar la solidez, consistencia, eficiencia, eficacia y economía de las políticas públicas para identificar, bajo criterios válidos y confiables, las razones de su éxito o fracaso, sus fortalezas y debilidades y aspectos susceptibles de mejora, tales que contribuyan al logro de los objetivos propuestos en beneficio de la sociedad, a efecto de establecer bajo parámetros de desempeño la asignación del presupuesto y el uso de los recursos conforme a los fines previstos, a fin de propiciar una mayor calidad del gasto público.

El objetivo a lograr se refiere a que las auditorías de desempeño aporten información relevante y de inteligencia para mitigar los riesgos de las políticas públicas en el cumplimiento de sus objetivos; proporcionar información oportuna y exhaustiva para apoyar las decisiones de la Cámara de Diputados en la asignación del presupuesto; disminuir los riesgos de una mala toma de decisiones y una gestión deficiente, y considerar medidas correctivas inmediatas en respuesta a irregularidades identificadas.

e. *Participación con auditorías de diferentes enfoques*

Además, se trabaja en fortalecer la coordinación y comunicación de las auditorías especiales que integran la ASF, con el propósito de compartir información de los hallazgos de los diferentes enfoques de las auditorías que se ejecutan, para aportar y cruzar información que complementa las revisiones con un enfoque más integral.

➤ Participación de la ASF en el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA)

En el tema del combate a la corrupción, las funciones de la ASF se redimensionaron con la aprobación constitucional del SNA en mayo de 2015, el cual tiene como objetivo la prevención, detección y combate a la corrupción, requiriendo de esfuerzos ordenados entre las distintas instituciones que participan y tienen atribuciones y responsabilidades en las tareas de transparencia, fiscalización y sanción de delitos y conductas corruptas.

Además, al ser integrante del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales y del Sistema Nacional de Fiscalización, la ASF se constituye como pilar sustantivo del SNA, con atribuciones para promover las acciones o denuncias correspondientes para la imposición de las sanciones administrativas y penales por las faltas graves que se adviertan derivado de sus auditorías e investigaciones, así como dar vista a las autoridades competentes cuando detecte la comisión de faltas administrativas no graves para que continúen la investigación respectiva y promuevan la imposición de las sanciones que procedan.

➤ Conclusión

Las prácticas de corrupción están constantemente en evolución en demérito de la buena gobernanza y la transparencia. La fiscalización superior enfrenta una serie de cambios en sus facultades que la hacen más oportuna y efectiva para contribuir a que sus revisiones tengan mayor impacto en la labor legislativa y en el proceso general de rendición de cuentas. Por lo anterior, se requiere estar a la vanguardia en las técnicas y procedimientos de auditoría que se promueven en el ámbito nacional e internacional para vigilar la calidad del gasto público.

El valor de la auditoría de desempeño, como herramienta de gestión pública, reside en que apoya a visualizar las posibles desviaciones de las políticas o programas, y a encauzarlas o, en su defecto, a prescindir de aquellas actuaciones gubernamentales que no tienen sentido.

La ASF, con el nuevo enfoque de auditoría de desempeño, busca cerrar los espacios a los actos de corrupción y abrir las ventanas para la transparencia en la gestión gubernamental. Por ello, la práctica de auditorías de desempeño demanda los más altos estándares de calidad, la cual debe concebirse como una actividad que tiene un principio, pero no un final, es una mejora continua que se renueva al optimizar sus productos e incrementar el capital intelectual de su personal mediante el desarrollo de nuevas habilidades.