Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública

El Sistema Nacional de Fiscalización de México

FORTALECIENDO LA RENDICIÓN DE CUENTAS PARA EL BUEN GOBIERNO

PRÓLOGO Y RESUMEN EJECUTIVO



OCDE

VERSIÓN PRELIMINAR

Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública

El Sistema Nacional de Fiscalización de México

FORTALECIENDO LA RENDICIÓN DE CUENTAS PARA EL BUEN GOBIERNO

PRÓLOGO Y RESUMEN EJECUTIVO

OCDE
MEJORES POLÍTICAS PARA UNA VIDA MEJOR

Este trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE.

Tanto este documento como cualquier mapa que se incluya en él no conllevan perjuicio alguno respecto al estatus o la soberanía de cualquier territorio, a la delimitación de fronteras y límites internacionales, ni al nombre de cualquier territorio, ciudad o área

Fotografías: Portada © *shoo_arts / thinkstockphotos.com*

Las erratas de las publicaciones de la OCDE se encuentran en línea en www.oecd.org/about/publishing/.corrigenda.htm

© OCDE 2016

La OCDE no garantiza la exacta precisión de esta traducción y no se hace de ninguna manera responsable de cualquier consecuencia por su uso o interpretación.

Usted puede copiar, descargar o imprimir los contenidos de la OCDE para su propio uso y puede incluir extractos de publicaciones, bases de datos y productos de multimedia en sus propios documentos, presentaciones, blogs, sitios web y materiales docentes, siempre y cuando se dé el adecuado reconocimiento a la fuente y al propietario del copyright. Toda solicitud para uso público o comercial y derechos de traducción deberá dirigirse a rights@oecd.org. Las solicitudes de permisos para fotocopiar partes de este material con fines comerciales o de uso público deben dirigirse al Copyright Clearance Center (CCC) en info@copyright.com o al Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) en contact@cfcopies.com

Prólogo

Las reformas recientes en México crearon una estructura jurídica para fortalecer la gobernanza pública y defender los principios de rendición de cuentas, integridad y transparencia en el gobierno. El Sistema Nacional de Fiscalización (SNF) es uno de los pilares fundamentales del Sistema Nacional Anticorrupción.

La perspectiva de gobierno integral de la OCDE reconoce que desarrollar mejores políticas para una vida mejor depende de las aportaciones de diversos factores de cambio. Las entidades de fiscalización superior (EFS) son un factor decisivo en el sistema de actores de gobernanza y su función está evolucionando. Muchas EFS trascienden su función tradicional de supervisar el ejercicio de los recursos públicos para proporcionar datos y análisis que apoyen un diálogo más fructífero en materia de políticas públicas.

El enfoque de México para las reformas recientes coincide con la perspectiva de gobierno integral de la OCDE, que enfatiza la necesidad de coordinación y coherencia entre todas las áreas de política pública, los poderes y los órdenes de gobierno. El mismo Sistema Nacional de Fiscalización ejemplifica este enfoque, ya que agrupa a los órganos de auditoría y control gubernamental nacionales y subnacionales mediante una plataforma para coordinarse, intercambiar información e impulsar mejoras tangibles en materia de gobernanza.

Una vez aprobada la legislación secundaria, en julio de 2016, para fortalecer la rendición de cuentas, la integridad y la transparencia del sector público, la acción comprometida del gobierno y de otras partes interesadas será esencial para aplicar efectivamente las reformas y producir resultados para los ciudadanos. La OCDE está colaborando con la entidad de fiscalización superior de México, la Auditoría Superior de la Federación (ASF), para apoyar esta nueva etapa.

Los cambios en la legislación amplían el mandato y las atribuciones de la ASF y crean el fundamento jurídico para que esta institución aumente su influencia y relevancia. Por ejemplo, como consecuencia de las reformas, en la actualidad la ASF genera un informe sobre la situación del gasto público para el Congreso mexicano dos veces más durante el año fiscal y su nueva misión será el hacer investigaciones para disminuir irregularidades administrativas. Sin embargo, tener mayor autoridad y responsabilidades también conlleva desafíos y riesgos.

Este informe ofrece análisis sobre las actividades y medidas estratégicas que puede tomar la ASF para aprovechar su ventaja comparativa en materia de auditoría a fin de mejorar sus aportaciones a la gobernanza y la rendición de cuentas y evitar extralimitarse en el uso de sus facultades y atribuciones. Para tal efecto, la ASF podría tomar algunas medidas, como adaptar su programación de auditoría basada en riesgos para priorizar más estratégicamente sus recursos y atender mejor las necesidades del Congreso. Además, podría complementar sus investigaciones con informes que ofrezcan soluciones a problemas sistémicos que socaven la integridad en el gobierno.

Este informe también explora tácticas para que el Sistema Nacional de Fiscalización, así como las entidades de fiscalización superior subnacionales, cumplan con su cometido en un sistema de actores que rinden cuentas. Por ejemplo, las deficiencias jurídicas, de política pública y de aplicación amenazan la independencia, la capacidad y la coherencia de las auditorías en las entidades federativas. El SNF podría corregir estas deficiencias en varias formas, incluida la homologación de normas de control interno y gestión de riesgos, así como la creación y mejora de servicios profesionales de carrera para auditores en los estados y municipios.

Al no limitarse a las entidades de fiscalización, un enfoque sistémico para la gobernanza con rendición de cuentas depende del compromiso de varios actores, entre ellos el Congreso. Este informe también muestra el potencial para que el Congreso aproveche mejor los informes de auditoría de la ASF y perfeccione su propia capacidad técnica, reforzando así la cadena de rendición de cuentas.

El trabajo de la OCDE extrae lecciones de diversas metodologías y fuentes de información; incluyendo entrevistas, reseñas de publicaciones, estudios de evaluación comparativa, conocimientos especializados en políticas públicas y las experiencias de tres estados mexicanos (Coahuila, Puebla y Querétaro). Expertos de la OCDE en múltiples temas de gobernanza, como presupuestación, control interno y gobernanza multinivel, ayudaron a configurar las propuestas de acción para respaldar al Sistema Nacional de Fiscalización. Expertos de países OCDE (Brasil, Alemania, Países Bajos y Estados Unidos) también contribuyeron a desarrollar el análisis y ahondar en las investigaciones, basándose en experiencias internacionales.

Conforme México pase de la legislación a la aplicación, los actores responsables de la rendición de cuentas serán el eje para cumplir con las expectativas de las reformas recientes. En especial, la Auditoría Superior de la Federación y otras entidades de fiscalización operan en la intersección de la rendición de cuentas, la integridad y la buena gobernanza. Desde esta posición excepcional, ofrecen supervisión, análisis y prospectiva para una gobernanza con rendición de cuentas, políticas basadas en evidencia y, en última instancia, una vida mejor para el pueblo de México.



Ángel Gurría

Secretario General de la OCDE

Resumen ejecutivo

Pasar de la legislación a la aplicación

En mayo de 2015, el Congreso Mexicano aprobó un conjunto de reformas de gobernanza para mejorar la rendición de cuentas, la integridad y la transparencia del sector público. Esas medidas, que en algunos casos implicaron reformas a la Constitución del país, trazaron un nuevo mapa de las instituciones nacionales para promover tales principios mediante la creación del Sistema Nacional Anticorrupción y del Sistema Nacional de Transparencia. Las reformas también proporcionan una base legislativa para el Sistema Nacional de Fiscalización (SNF) con el fin de contribuir a una buena gobernanza y rendición de cuentas en México.

Con la legislación secundaria aprobada en julio de 2016, el SNF ahora enfrenta el desafío de ejecutar su mandato y demostrar un efecto duradero sobre los ciudadanos. La entidad de fiscalización superior (EFS), la Auditoría Superior de la Federación, está a la vanguardia de esos esfuerzos como el principal órgano de control externo de México. Las reformas amplían el mandato de la ASF y la dotan de herramientas adicionales para que realice su trabajo, por ejemplo, de capacidad para llevar a cabo auditorías en tiempo real, efectuar investigaciones e informar con mayor frecuencia al Congreso.

La eficacia del Sistema Nacional de Fiscalización y las reformas recientes también dependen de otros participantes, como la Secretaría de la Función Pública —la entidad federal responsable del control interno—, así como los órganos de auditoría gubernamental subnacionales, donde los marcos jurídicos, las capacidades, los recursos y las necesidades son distintos. Por otra parte, en un sistema de rendición de cuentas y supervisión, los vínculos entre las entidades de fiscalización, el poder legislativo, el ejecutivo y la ciudadanía influyen —sin excepción— sobre el impacto del trabajo de las instituciones que integran el Sistema Nacional de Fiscalización. El éxito de las reformas de México exigirá una implementación eficaz y acciones coordinadas entre todos esos participantes.

Perspectiva general y propuestas de acción

El análisis de la OCDE del Sistema Nacional de Fiscalización y la Auditoría Superior de la Federación se centra en factores estratégicos amplios en un contexto de múltiples sistemas (Capítulo 1), las dimensiones nacional y subnacional de la auditoría en México (Capítulo 2) y el impacto del trabajo de la Auditoría Superior de la Federación (Capítulo 3). Este informe no se limita a analizar el cumplimiento de normas internacionales, toma en cuenta los esfuerzos individuales y coordinados de las instituciones pertinentes para lograr resultados en materia de gobernanza, como lo ilustran las siguientes propuestas de acción:

- **El Sistema Nacional de Fiscalización podría lograr resultados de política pública al:**
  - definir claramente las actividades y prioridades estratégicas a corto, mediano y largo plazo del SNF, centrándose en las principales fortalezas de sus miembros en materia de auditoría, por ejemplo, la realización de auditorías y estudios sobre la coherencia de las políticas de integridad y transparencia.
  - asignar a una unidad dentro del SNF, como el nuevo Grupo de Trabajo sobre Transparencia, la responsabilidad primordial de definir y coordinar las aportaciones al Sistema Nacional de Transparencia.
  - asignar una unidad dentro del SNF, como el nuevo Grupo de Trabajo sobre Transparencia, asignándole la responsabilidad primordial de coordinarse con el Sistema Nacional de Transparencia para fomentar esta práctica, por ejemplo, mejorando la eficacia de iniciativas de datos abiertos.
- **La Auditoría Superior de la Federación podría perfeccionar su estrategia para responder eficazmente a un mandato más amplio y controlar el riesgo de extralimitarse en el uso de sus facultades y atribuciones al:**
  - comunicar una visión, objetivos y procedimientos claros respecto a la auditoría forense y las nuevas funciones de investigación, en la cual se destaque su ventaja comparativa en auditoría y controly contribuya a garantizar la coherencia con las actividades de los demás integrantes del SNF y de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción,
  - dadas sus nuevas responsabilidades, reevaluar elementos fundamentales de agilidad estratégica y operativa, incluida su flexibilidad de recursos y unidad de liderazgo (e.g. colaboración y liderazgo desde los altos mandos),
  - adaptar su programación de auditoría basada en riesgos para priorizar cómo asigna recursos y reducir el volumen de auditorías realizadas.
- **El SNF podría corregir deficiencias jurídicas, de política pública y aplicación y atender retos para mejorar la auditoría y aumentar la rendición de cuentas al:**
  - Fortalecer la autonomía de las instituciones de fiscalización subnacionales en México, aprovechando el ímpetu de las medidas recientes en el que se incluyó al Sistema Nacional de Fiscalización en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción,
  - promover un enfoque congruente de control interno y gestión de riesgos en todo el gobierno al homologar los marcos jurídicos existentes y mejorar la coordinación entre los órganos de auditoría interna y externa,
  - simplificar los procedimientos de auditoría para los órdenes subnacionales de gobierno a fin de reducir al mínimo la duplicación y mejorar la supervisión de las participaciones a entidades federativas y municipios,
  - aumentar los recursos presupuestales y corregir las deficiencias de capacidades para ayudar a las instituciones de fiscalización estatales a cumplir con sus mandatos y moderar el riesgo de disparidades entre regiones y órdenes de gobierno,

- fortalecer el servicio profesional de auditoría y crear políticas acertadas de gestión de recursos humanos en las entidades de fiscalización, que favorezcan la independencia y un desempeño eficaz,
- Más allá de la profesionalización de las funciones de control interno en todos los órdenes de gobierno, intensificar los esfuerzos para desarrollar capacidades de gestión, específicamente en materia de riesgos, concentrándose en funcionarios de mandos medios y superiores.

- **Para garantizar la pertinencia e impacto del trabajo de la Auditoría Superior de la Federación, el Congreso podría fortalecer sus propias capacidades técnicas. Además, la ASF podría mejorar sus aportaciones a la buena gobernanza y aumentar la aceptación de sus conclusiones y recomendaciones al:**

  - dirigir estudios y auditorías sobre la aplicación de la estrategia del Sistema Nacional de Transparencia,
  - hacer evaluaciones de las deficiencias sistémicas en materia de control interno y gestión de riesgos para complementar sus auditorías forenses e investigaciones,
  - alinear sus nuevas atribuciones, como por ejemplo la posibilidad de planificar auditorías con mayor antelación y la realización de auditorías en tiempo real, con su programación de auditoría tradicional,
  - centrar sus auditorías en los programas de alto riesgo a principios del año fiscal, así como en la ejecución de los programas, para aumentar el valor de los informes para el proceso de toma de decisiones presupuestarias,
  - evaluar sus procesos de control de calidad para asegurar la pertinencia y calidad de sus reportes, considerando los nuevos requisitos para informar con mayor frecuencia al Congreso,
  - mejorar la difusión, las estrategias de comunicación y la capacitación para aumentar la pertinencia y el impacto entre los principales participantes del SNF, incluido el Congreso.

Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública

El Sistema Nacional de Fiscalización de México

FORTALECIENDO LA RENDICIÓN DE CUENTAS PARA EL BUEN GOBIERNO

PRÓLOGO Y RESUMEN EJECUTIVO

OECD publishing
www.oecd.org/publishing