



Sistema Estatal y
Municipal Anticorrupción
del Estado de Sinaloa

Tema 5. Auditoría y fiscalización

Diagnóstico de la PEA

Auditoría y fiscalización

Un control efectivo de la corrupción requiere, necesariamente, de instituciones y esquemas robustos de fiscalización, auditoría y rendición de cuentas. Por medio de estas funciones es posible:

- Realizar un seguimiento y una vigilancia escrupulosa del uso de los recursos públicos;
- Detectar potenciales irregularidades; y,
- En su caso, llamar a procesos de justificación a los responsables del ejercicio del gasto.

Más allá de esta función de control o cumplimiento financiero, las labores de fiscalización y auditoría tienen también el potencial de analizar, con base en metodologías estandarizadas, la orientación a resultados de los programas públicos y la efectividad del gasto público ejercido (CCSNA, 2020:111).

La Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción tiene como objetivo, entre otros, establecer las bases del Sistema Nacional de Fiscalización (SNF)⁶.

El SNF es el conjunto de mecanismos interinstitucionales de coordinación entre los órganos responsables de las tareas de auditoría gubernamental en los distintos órdenes de gobierno, con el objetivo de maximizar la cobertura y el impacto de la fiscalización en todo el país, con base en una visión estratégica, la aplicación de estándares profesionales similares, la creación de capacidades y el intercambio efectivo de información, sin incurrir en duplicidades u omisiones⁷.

⁶En forma similar al reto de la armonización contable, se deberá avanzar en el proceso de armonización legislativa en materia de archivos y gestión documental entre los distintos órdenes de gobierno, a fin de lograr lo establecido en la Ley General de Archivos.

⁶Art. 2, párrafo IX de la LGSNA.

⁷ Art. 2, párrafo XII de la LGSNA.

El SNF tiene por objeto⁸:

- Establecer acciones y mecanismos de coordinación entre los integrantes de éste, en el ámbito de sus respectivas competencias; y,
- Promover el intercambio de información, ideas y experiencias encaminadas a avanzar en el desarrollo de la fiscalización de los recursos públicos.

Dicho Sistema está integrado por: la Auditoría Superior de la Federación; la Secretaría de la Función Pública; las entidades de fiscalización superiores locales; y, las secretarías o instancias homólogas encargadas del control interno en las entidades federativas.

Para cumplir con su objeto, los integrantes del SNF deberán⁹:

- Crear un sistema electrónico en términos del Título Cuarto de la LGSNA, que permita ampliar la cobertura e impacto de la fiscalización de los recursos federales y locales, mediante la construcción de un modelo de coordinación, de las entidades federativas, municipios y alcaldías de la Ciudad de México.
- Informar al Comité Coordinador sobre los avances en la fiscalización de recursos federales y locales.

Todos los Entes públicos fiscalizadores y fiscalizados deberán apoyar en todo momento al Sistema Nacional de Fiscalización para la implementación de mejoras para la fiscalización de los recursos federales y locales.

103

Para el ejercicio de las competencias del SNF en materia de fiscalización y control de los recursos públicos, el Comité Rector¹⁰ ejecutará las siguientes acciones:

- El diseño, aprobación y promoción de políticas integrales en la materia;
- La instrumentación de mecanismos de coordinación entre todos los integrantes del Sistema, y
- La integración e instrumentación de mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que en materia de fiscalización y control de recursos públicos generen las instituciones competentes en dichas materias¹¹.

La LSAES, establece que los órganos internos de control y cualquier instancia del estado y sus municipios, que realicen funciones de control, auditoría y fiscalización de recursos públicos, atenderán en los términos que procedan, las invitaciones que para participar en actividades específicas del SNF, reciban del Comité Rector del mismo¹².

⁸Art. 37 de la LGSNA. A su vez, el art. 37 de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Sinaloa establece que la Auditoría Superior del Estado y la Secretaría de Transparencia y Rendición de Cuentas, como integrantes del SNF, participarán coordinadamente en este último, en el ámbito de sus respectivas competencias.

⁹Art. 38 de la LGSNA.

¹⁰El SNF contará con un Comité Rector conformado por la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública y siete miembros rotatorios de entre las entidades de fiscalización superiores locales, y las secretarías o instancias homólogas encargadas del control interno en las entidades federativas.

¹¹Art. 40 de la LGSNA.

¹²Art. 41 de la LSAES.

Es realmente importante el proceso de coordinación en materia de fiscalización entre los gobiernos federal y de las entidades federativas a que aluden la LGSNA y LSAES, la magnitud de esa tarea se puede dimensionar al estimar, con base en datos de los censos de gobierno del INEGI, que solo en 2016 se realizaron poco más de 25 mil auditorías o revisiones por parte de los órganos de fiscalización (auditorías, contralorías u órganos similares), tan solo a los poderes ejecutivos. Asimismo, y derivado de estas auditorías y revisiones realizadas, se generaron recomendaciones para poco más de 12 mil unidades administrativas de todo el país (CCSNA, 2020:111).

Más allá de la generación de información y evidencia la agenda de fortalecimiento de las funciones de fiscalización y auditoría en México parece estar centrada en:

- La consolidación de un SNF con estándares de actuación, capacidades y recursos homologados y adecuadamente distribuidos en el país que permitan maximizar las labores de auditoría; y,
- En la generación de una visión estratégica de los procesos de fiscalización que permitan vincular la inteligencia producida con objetivos sustantivos de política pública, o con el desarrollo de prácticas que fortalezcan la gobernanza democrática y la gestión pública en México (CCSNA, 2020:113).

En el Informe 2018 que el SNF da a conocer sobre los avances en la fiscalización de recursos federales y locales al CCSNA, se definen una serie de retos prácticos que perciben las mismas instancias de control interno y externo de las entidades federativas; por ejemplo (CCSNA, 2020:113-114):

1. De los 64 integrantes del SNF (incluidas Entidades de Fiscalización Superior -EFS- y contralorías), solamente 39 miembros (21 Entidades de Fiscalización Superior Locales -EFSL- y 18 contralorías) indican la adopción y la utilización de las Normas Profesionales de Auditoría establecidas por el mismo SNF; mientras tanto los integrantes restantes mencionan que la adopción se encuentra en proceso o no ha iniciado. Entre las razones expuestas por los actores con respecto al rezago en la utilización de estas normas profesionales destacan los ajustes en la normatividad local y la necesidad de contar con mayor conocimiento sobre estas normas y su uso.
2. Por otra parte, alrededor del 30% de los integrantes reportaron no contar con sistemas de control interno. Con respecto a este punto, destaca el hecho que 16 EFSL reportan esta carencia.

3. En materia de certificación del personal auditor, 45 de los 64 miembros del SNF no cuentan con pruebas de confianza u otro tipo de mecanismos de validación profesional del personal; mientras que la mitad de los integrantes no cuentan con comité de ética, 25 carecen de lineamientos en materia de conflicto de intereses, y 20 no han publicado códigos de conducta.
4. Con respecto al desarrollo de capacidades del personal auditor, un tercio de los integrantes del SNF reportaron no contar con alguna estrategia explícita orientada a fortalecer habilidades y capacidades que permita incrementar el trabajo de auditoría. En este mismo orden de ideas, la mitad de los integrantes del SNF mencionaron que no cuentan con un área especializada de creación y desarrollo de capacidades.
5. Asimismo, 27 integrantes (14 EFSL y 13 contralorías) señalaron no contar con indicadores que midan el desempeño institucional.

A pesar de estas debilidades percibidas, los mismos integrantes del SNF reconocen en su mayoría la existencia de fortalezas para el desarrollo del trabajo de fiscalización y auditoría centradas en un marco jurídico robusto, la existencia de capacidades suficientes para la planeación y la ejecución de auditorías, así como para poder ejecutar labores de este tipo con una amplia dispersión geográfica.

La OCDE (2017) –y organizaciones de la sociedad civil como Fundar y México Evalúa– alertan que uno de los principales retos que se enfrentan en este tema tiene que ver con la autonomía técnica y de gestión de las EFSL, frente a las autoridades en turno. Como destacan estas instituciones, la dotación de autonomía a las entidades de fiscalización en las normatividades estatales es más la excepción que la regla y, como señala México Evalúa en todo caso persiste la posibilidad de que las autoridades sustituyan a los auditores nombrados por otros actores cercanos que obstaculicen el trabajo de auditoría.

En el mismo estudio la OCDE se proponen un conjunto de recomendaciones puntuales que pudieran fortalecer los márgenes de maniobra de estas instituciones. Las propuestas se centran en:

- Fortalecer la autonomía operativa, a partir de la eliminación de facultades de intervención de los legislativos en las decisiones internas de las auditorías;
- Consolidar un piso mínimo presupuestal que resulte suficiente para la realización de las actividades estratégicas de la institución;
- Garantizar procesos transparentes y abiertos de designación;
- Desarrollar estrategias de información que permitan socializar entre audiencias más amplias los resultados y la utilidad de los ejercicios de auditoría; y,
- Crear, o en su caso fortalecer, los esquemas de servicio fiscalizador de carrera.

En materia de control de la corrupción, por ejemplo, el citado estudio de la OCDE destaca el papel central que puede jugar la ASF a través de los procesos de auditoría que permitan:

1. Centrar la labor de auditoría en aquellas áreas de las instituciones o del gasto público donde se tengan identificados, con base en la evidencia, mayores riesgos de corrupción.
2. Asegurar la correcta aplicación de las políticas de integridad y transparencia al interior de las dependencias públicas.
3. Identificar brechas y problemáticas en la integración de los sistemas de control interno.
4. Ofrecer análisis amplios de revisión de políticas públicas y estrategias de gobierno que permitan observar, por ejemplo, su coherencia, su orientación a resultados, así como la fortaleza de sus procesos de implementación y seguimiento.

El resultado de la revisión y fiscalización de la cuenta pública 2017 constituye el primer referente en la presentación de los denominados Informes Individuales de Auditoría e Informe General Ejecutivo, producto de la reforma constitucional y de la Ley de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa, con motivo de la implementación del Sistema Estatal y Municipal Anticorrupción en el Estado de Sinaloa.

106

El Informe General hace mención, entre otros, de las áreas de riesgo en la fiscalización, las observaciones relevantes y las acciones derivadas. Las entidades fiscalizadas a las que se efectuaron auditoría financiera correspondiente al Ejercicio Fiscal 2017, fueron: cinco al Poder Ejecutivo; al Poder Legislativo, al Poder Judicial, a los 18 municipios; diez Entes Públicos Estatales; y, cuatro Entes Públicos Municipales (Anexo 12, pág. 217)

En el Informe General Ejecutivo 2017, de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa, se observa un total de 3 mil 170 observaciones recurrentes, que representan un monto total de \$498'513,870.80 pesos (Anexo 13, pág. 218).

El 9.39% pertenece a observaciones a Cuentas del Estado de Situación Financiera, es decir 363 observaciones recurrentes con un monto equivalente a \$46'787,836.34 pesos; las observaciones a Ingresos sólo fueron 21 (0.15%) que representa un total de \$728,109.23 pesos; el grueso de estas observaciones se encuentra en 964 (90.47%) observaciones que pertenecen a los Egresos por un total de \$450'997,925.23 pesos (Anexo 14, pág. 219).

Por otra parte, el informe elaborado por el Colectivo ¿Fuiste Tú? es un proyecto que utiliza análisis de datos para identificar a todas las dependencias de gobierno que gastaron dinero público con irregularidades, ordenadas por su gravedad, y que reconoce públicamente a las dependencias que han manejado recursos conforme a la ley.

Este informe crea un algoritmo que “lee” 1 mil 879 auditorías realizadas en 2016 y las ordena en dos rankings. En el primero se encuentran las denominadas dependencias que “nos preocupan”, es decir, aquellas con la mayor cantidad de dinero que falta por comprobar en relación con el dinero total auditado y en segundo las dependencias que “nos dan gusto”, es decir, aquellas que la auditoría fiscalizó la mayor cantidad de recursos y no encontró irregularidades en su uso.

El Gobierno del Estado de Sinaloa fue auditado por un total de 3,893.56 mdp correspondiente al rubro de participaciones federales, con un monto observado de 1,879.72 mdp, mismo que fue aclarado en un 99% ante la instancia fiscalizadora. Según el informe de resultados de fiscalización de Cuenta Pública 2018 primera entrega de la Auditoría Superior de la Federación, Sinaloa obtuvo cero observaciones de monto, al comprobar el cien por ciento del importe auditado, que totalizaron 11, 436 mdp.

Dicho informe coloca como Riesgo #3 la distribución de las participaciones federales y emite dos sugerencias para minimizar este riesgo:

1. Para evitar la discrecionalidad en la distribución de las participaciones federales a los municipios, la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales (CPFF) se debe involucrar, de forma obligatoria, en la distribución, determinación, liquidación y pago de las participaciones federales a municipios por parte de la SHCP y los estados (ASF, 2018a)¹³.
2. Para evitar errores en el cálculo de las participaciones que se deben distribuir a estados y municipios, el INEGI debe establecer las cifras de población a ser utilizadas (ASF, 2018a)¹⁴.

La adecuación de las condiciones institucionales y de gestión es una condición necesaria, pero claramente insuficiente para garantizar un control efectivo de la corrupción. Desde una lógica integral, cualquier política en la materia debería orientar su acción también a modificar la norma social que regula el uso de la corrupción como esquema de relación entre gobierno y ciudadanía. Para ser efectiva, dicha intervención debería orientarse a dos problemas fundamentales:

- El débil involucramiento de los distintos sectores de la sociedad en el control de la corrupción.
- La distorsión de los espacios de interacción (o puntos de contacto) entre gobierno y sociedad, que provoca el uso regular de la corrupción como norma de relación.

¹³ La propuesta se debe establecer en el Artículo 21, fracción IV de la Ley de Coordinación Fiscal.

¹⁴ No se aclara si la propuesta se debe establecer en alguna Ley en específico.

Objetivos y Prioridades de la PEA

Eje 2. Combatir la arbitrariedad y el abuso de poder

Como parte de este eje se incluyen los temas de profesionalización, ética pública, control interno, procesos institucionales, y auditoría y fiscalización.

Objetivo general

Disminuir los márgenes de arbitrariedad en el servicio público mediante mecanismos de profesionalización, ética pública, control interno, auditoría, fiscalización, rendición de cuentas en el uso de recursos públicos y en la operación de procesos institucionales clave al interior de las administraciones públicas.

Objetivo específico 5

Fortalecer los mecanismos de homologación de sistemas, principios, prácticas y capacidades de auditoría, fiscalización, control interno y rendición de cuentas a nivel estatal y municipal.

Prioridad 19.

Impulsar la implementación de normas, procesos y métodos de control interno, auditoría y fiscalización; así como la colaboración con otras instancias públicas que facilite el intercambio de información para maximizar y potencializar los alcances y efectos de la fiscalización y de los procedimientos de investigación y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción.

Prioridad 20.

Impulsar la adopción de metodologías de análisis de datos masivos e inteligencia artificial relacionadas con la identificación de riesgos, la evaluación, la mejora de la gestión, la auditoría y la fiscalización estratégica de programas, procesos, actividades y funciones en el sector público.

FORMATO PARA PROPUESTAS DE ESTRATEGIAS Y LINEAS DE ACCIÓN PARA LAS PRIORIDADES 19-20 DE LA
POLÍTICA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN

Mesa 5.
Auditoría y fiscalización

Prioridad 19: Impulsar la implementación de normas, procesos y métodos de control interno, auditoría y fiscalización; así como la colaboración con otras instancias públicas que facilite el intercambio de información para maximizar y potencializar los alcances y efectos de la fiscalización y de los procedimientos de investigación y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción.

ESTRATEGIA 1:

LÍNEA DE ACCIÓN 1.1:

LÍNEA DE ACCIÓN 1.2:

LÍNEA DE ACCIÓN 1.3:

ESTRATEGIA 2:

LÍNEA DE ACCIÓN 2.1:

LÍNEA DE ACCIÓN 2.2:

LÍNEA DE ACCIÓN 2.3:

ESTRATEGIA 3:

LÍNEA DE ACCIÓN 3.1:

LÍNEA DE ACCIÓN 3.2:

LÍNEA DE ACCIÓN 3.3:

Prioridad 20: Impulsar la adopción de metodologías de análisis de datos masivos e inteligencia artificial relacionadas con la identificación de riesgos, la evaluación, la mejora de la gestión, la auditoría y la fiscalización estratégica de programas, procesos, actividades y funciones en el sector público.

ESTRATEGIA 1:

LÍNEA DE ACCIÓN 1.1:

LÍNEA DE ACCIÓN 1.2:

LÍNEA DE ACCIÓN 1.3:

ESTRATEGIA 2:

LÍNEA DE ACCIÓN 2.1:

LÍNEA DE ACCIÓN 2.2:

LÍNEA DE ACCIÓN 2.3:

ESTRATEGIA 3:

LÍNEA DE ACCIÓN 3.1:

LÍNEA DE ACCIÓN 3.2:

LÍNEA DE ACCIÓN 3.3: