

Segunda Reunión del Sistema Nacional de Fiscalización

Señor Secretario de la Función Pública;

Colegas de la ASOFIS y de la Comisión Permanente de Contralores Estados – Federación;

Contralores de los órganos constitucionalmente autónomos;

Señoras y señores, asistentes a este evento:

Hace un año tuvimos la oportunidad de reunirnos con el objetivo de iniciar las labores para el establecimiento de un Sistema Nacional de Fiscalización; en esta segunda ocasión deseamos hacer un balance de lo alcanzado hasta el momento y plantearnos una serie de metas concretas en torno a algunas de las temáticas que están vinculadas con este esfuerzo común.

No debemos perder de vista el propósito último que persigue la instauración de este Sistema: establecer un ambiente de coordinación efectiva, con el fin de garantizar a la ciudadanía que la vigilancia al uso de los recursos públicos se hará de una manera más ordenada, sistemática e integral.

Muchas de las estructuras necesarias para el sistema están ya en operación, pero más importante, es que existe una verdadera conciencia de la necesidad de profundizar en esta labor y ampliar los supuestos y los alcances de nuestros mandatos a través del apoyo de organizaciones que, si bien tienen cometidos distintos, son aliados estratégicos, puesto que buscamos todos un objetivo similar.

Aunque las Entidades de Fiscalización Superior y los órganos encargados de la auditoría interna en el sector público desempeñen papeles diferentes y claramente definidos, su propósito colectivo es promover una gestión pública eficiente, efectiva y económica, a través de la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas en el manejo de los recursos.

Recordemos que la auditoría interna, ejecutada en este caso por los órganos internos de control y las Contraloría estatales, se define como el medio funcional por el que los titulares de cualquier dependencia cuentan con un enfoque sistemático y disciplinado para evaluar y mejorar la efectividad de la gestión del riesgo, del control y de las prácticas de buen gobierno.

Por su parte, las Entidades de Fiscalización Superior son los órganos técnicos con los que cuenta el Poder Legislativo, para ejecutar su mandato constitucional de fiscalizar, de manera externa e independiente, los recursos que maneja el Estado.

Los dos tipos de fiscalización gubernamental, que incluyen tanto la perspectiva interna como la externa, resultan plenamente complementarios, aun cuando contemplen tiempos y objetivos diferentes. El establecimiento de acciones de coordinación entre ambas resulta entonces indispensable para la creación de un entorno preventivo sólido.

En principio, en México existen amplios niveles de control y supervisión de los distintos órganos que desempeñan funciones de gobierno. La Secretaría de la Función Pública, las Contralorías estatales, la Auditoría Superior de la Federación, las Entidades Fiscalizadoras Superiores Locales y las Contralorías o Auditorías Internas de los órganos que integran el sector estatal, deberían tener la capacidad y competencia necesaria para mantener una vigilancia suficiente sobre el desempeño de los entes públicos.

Sin embargo, ese amplio volumen de tareas de vigilancia, al no estar coordinado debidamente, ni actuar con objetivos y métodos comunes o concertados, ha mostrado limitaciones en cuanto a ofrecer a la ciudadanía, y a los propios entes auditados, un panorama completo y a profundidad respecto a la situación real de la gestión pública.

Más aún, la fragmentación de los esfuerzos por vigilar el uso de los recursos públicos a nivel municipal, estatal o federal, ha dejado espacios a la opacidad, a la discrecionalidad e inclusive a manejos corruptos, que a su vez tienen efectos perjudiciales en toda la trama social e impiden el establecimiento de un clima de confianza en la gestión de las autoridades. La lucha contra estos elementos se ha convertido en un tema central en el discurso público y en el debate nacional, que no puede seguir aplazándose.

Es preciso entonces entender que la propia diversidad de los puntos de vista, intereses y objetivos de todos aquellos sectores, grupos e instituciones interesados en la promoción de la rendición de cuentas, hace que, en ocasiones, el conocimiento y el análisis se parcialicen, restringiendo su vinculación con otras áreas o disciplinas afines.

El Sistema Nacional de Fiscalización pretende entonces atender esta necesidad de formar un frente común, a todos los niveles de gobierno y desde todos los ámbitos de análisis, para examinar a fondo la gestión pública y el uso de los recursos, con el fin de mejorar sustancialmente la rendición de cuentas. La fragmentación a la que se ha hecho alusión tendería a ser eliminada a través de la implementación de medidas de esta naturaleza.

Adicionalmente, en la búsqueda de que la auditoría gubernamental en México tenga un impacto más positivo en el funcionamiento del sector público, debe promoverse el fortalecimiento de uno de los elementos fundamentales, para mejorar su desempeño y que, sin duda, es el control interno.

En este sentido, en el ámbito internacional, se ha identificado una serie de buenas prácticas para el establecimiento y la supervisión de un marco sólido de control interno en la gestión pública. Estas medidas son las siguientes:

- Es necesario disponer de una norma constitucional o legislativa que establezca jurídicamente una base global, o bien un requisito y objetivos, para el mantenimiento de controles internos eficaces;
- Se debe vigilar el cumplimiento de determinadas normas al diseñar una estructura de control interno, que se ajusten, por ejemplo, a los modelos más reconocidos a nivel internacional;
- Además, resulta conveniente centrar la atención de los encargados de la gestión de las entidades públicas en sus responsabilidades con respecto a la implantación de controles internos eficaces, así como mantener, de manera continua, un entorno positivo de control;
- Se requiere también un esfuerzo por evitar los fallos del control interno -en lugar de limitarse a detectarlos y corregirlos-, a través de medios como la obligación de que dependencias y entidades realicen, periódicamente, autoevaluaciones sobre las actividades de control existentes;

- Igualmente, se considera conveniente acentuar la función de los auditores internos como parte decisiva de la estructura de control de una organización, y
- Adicionalmente es importante garantizar que las Entidades Fiscalizadoras Superiores desempeñen un papel clave en varios aspectos relacionados con el tema, entre los que destacan: (1) el establecimiento de normas de control interno; (2) la creación de un marco sólido de control; (3) el trabajo conjunto con los auditores internos, y (4) la evaluación de los controles internos como parte integrante de los planes de auditoría.

En este contexto, y con referencia a la primera recomendación, conviene no olvidar que, en México, hay camino avanzado. A nivel Federal se emitieron Normas generales de control interno en el ámbito de la Administración Pública Federal en marzo de 2007, y fueron actualizadas en julio de 2010.

Considero que uno de los logros a corto plazo del sistema, podría consistir en hacer extensiva esta normativa a nivel estatal y municipal.

Tanto los órganos encargados de la auditoría interna gubernamental como las Entidades de Fiscalización Superior, a nivel nacional, deben promover la cultura del control ante la sociedad en general, esto es legisladores, ciudadanos y ejecutores de los programas y políticas públicas.

En la última parte de mi exposición, deseo llamar su atención a un elemento que, desde nuestra perspectiva, debe de formar parte integral de nuestro proyecto, y que coadyuvará de manera importante a mostrar a la opinión pública nuestra voluntad de compromiso. Me refiero a la integración de normas de profesionales de auditoría reconocidas a nivel internacional, en nuestra práctica común.

Aún con las diferencias que generalmente podemos encontrar en los distintos regímenes y gobiernos a nivel mundial, a lo largo de los años se han alcanzado distintos niveles de consenso respecto a lo que constituye la mejor práctica de una disciplina.

Las asociaciones de profesionales, en cualquier ámbito del conocimiento, tienen como misión la determinación de normas técnicas que permitan difundir los desarrollos de vanguardia en las disciplinas correspondientes, el análisis de las variaciones que se operan en el entorno para ajustar dichos ordenamientos y revisar, con actitud crítica, sus resultados.

La participación de distintos países en su elaboración proporciona, sin duda, una mayor riqueza y profundidad conceptual, que permite establecer un marco de referencia para el desarrollo profesional de las labores auditoras.

Las normas pueden ser adaptadas a las circunstancias de quien debe aplicarlas, lo que las dota de validez y confiabilidad para una gran diversidad de entornos.

Es decir, los principios contenidos en las normas profesionales de auditoría pueden ser reconocidos por distintos tipos de organizaciones sin que esto afecte su autonomía o violente el contenido y los límites de su mandato constitucional o legal, según sea el caso.

Respecto al ejercicio de la auditoría gubernamental, ya sea que se trate de la que se lleva a cabo de manera externa o al interior de los distintos órganos estatales, existe una serie de normas, sancionadas internacionalmente, que han sido fruto de la cooperación multilateral de instancias auditoras, de organizaciones profesionales y de instituciones académicas y de investigación, coordinada por el Comité de Normas Profesionales de la INTOSAI.

El cuerpo normativo que rige la acción de la auditoría gubernamental abarca distintos niveles, en razón de su especificidad y aplicaciones; evidentemente, en esta etapa de nuestro proyecto, queremos iniciar con el análisis de los dos primeros niveles de normas, que describen aspectos de principio que están presentes en prácticamente cualquier acción de fiscalización que se haga a nivel gubernamental.

Existen en estas normas temáticas de gran importancia, como los principios fundamentales expresados en las líneas básicas de la fiscalización, y como los distintos requisitos para el correcto funcionamiento de instancias auditoras.

Entre estos requisitos podemos contar la independencia técnica y de opinión respecto al ente auditado, los principios de transparencia y rendición de cuentas, la aplicación de un Código de Ética y la existencia de mecanismos que permitan el aseguramiento de un control de calidad riguroso que, a su vez, garantice la pertinencia de los resultados obtenidos del proceso fiscalizador.

Estos son, entre otros, algunos elementos que considero que todos podemos aceptar, independientemente de las características de nuestras propias instituciones o del mandato que nos haya sido encomendado.

Asimismo, adoptar estos principios traerá como consecuencia necesaria el que de ellos se desprenda una serie de preceptos y líneas a desarrollar a través de reformas legales, aplicación de metodologías específicas, reingeniería de procesos y establecimiento de sinergias con otras entidades relacionadas con el mismo objetivo.

A pesar de que a primera instancia, podría pensarse que las normas profesionales aplicables a las Entidades de Fiscalización Superior y los Órganos Internos de Control deberían ser distintas, en el ámbito internacional existen diversos casos en los que, ambas instancias fiscalizadoras las comparten. Destacan los casos de Australia, Argentina, Brasil, Canadá, Francia y Reino Unido.

Es por ello que consideramos esta propuesta como un elemento valioso para avanzar en el establecimiento de normas profesionales de auditoría gubernamental en nuestro país, con valores compartidos y que, gracias a la riqueza conceptual que se deriva de su diversidad, ofrezca respuestas reales a las necesidades de nuestra labor.

Estimados colegas:

Deseo agradecer a todos ustedes su respuesta a esta convocatoria, puesto que refleja el interés de sus instituciones por sumarse a la iniciativa de contar con un sistema de rendición de cuentas y de fiscalización con mayor alcance e impacto.

Nuestra responsabilidad ante la sociedad respecto a la revisión del manejo de sus recursos debe ser dinámica y proactiva, puesto que la realidad no permanece estática; si no enfrentamos decididamente los retos de hoy, empezaremos a rezagarnos sensiblemente y, por consiguiente, seríamos omisos respecto a nuestras responsabilidades.

Estos nuevos retos nos obligan a mantenernos actualizados, por lo que debemos refrendar nuestro compromiso con la excelencia en el cumplimiento de nuestras responsabilidades.

Señoras y señores, muchas gracias por su atención.