

LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN FRENTE A LA PANDEMIA DE COVID-19

ACCIONES PARA FORTALECER LA FISCALIZACIÓN



2020

LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN FRENTE A LA PANDEMIA DE COVID-19
ACCIONES PARA FORTALECER LA FISCALIZACIÓN



El mundo enfrenta tiempos inesperados: la sociedad no contemplaba escenarios en los que un virus podría transformar la dinámica global, generar una severa contracción económica, incrementar de manera preocupante el desempleo, afectar los sistemas educativos e, incluso, agravar la pobreza y la desigualdad en el mundo.

La pandemia derivada de la propagación del virus SARS-CoV-2 representa un desafío para todos los Estados, al ser una circunstancia inédita que demanda esfuerzos extraordinarios y pone a prueba las capacidades institucionales para controlar y mitigar los efectos de una enfermedad nueva, desconocida, peligrosa y altamente contagiosa. Al mismo tiempo, la emergencia constituye una oportunidad para que los gobiernos, en su actuación, refrenden su compromiso con los valores y principios que sustentan el modelo democrático, entre los cuales ocupan un lugar preponderante la rendición de cuentas y la transparencia.

En este contexto, las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) enfrentan una necesidad de cambio inmediato, para adaptarse a una nueva realidad, que implica restricciones significativas en la interacción y desplazamiento de las personas y, por ende, de los equipos auditores, por mencionar algunos elementos.

Así, en la Auditoría Superior de la Federación (ASF) de México se adoptaron varias estrategias dirigidas en dos vertientes principales: en primer lugar, en el fortalecimiento de la labor fiscalizadora a través, principalmente, de la adecuación del marco legal que rige la actuación institucional, con el propósito de estar en condiciones de auditar, de manera más eficiente y expedita, las acciones gubernamentales. En segundo lugar, en el fortalecimiento de las políticas de organización interna, a partir del establecimiento de medidas de protección del personal en conjunto con acciones administrativas y organizacionales para garantizar la continuidad de las labores fiscalizadoras. A continuación, se describen las principales acciones desarrolladas.

FORTALECIMIENTO DE LA LABOR FISCALIZADORA



1. FORTALECIMIENTO DEL MARCO LEGAL

1.1. FISCALIZACIÓN EN TIEMPO REAL

La primera reforma es de carácter constitucional y tiene por objeto prever auditorías en tiempo real; esto es, que la ASF tenga amplias facultades para iniciar revisiones sobre actos en desarrollo por parte de los entes auditados, con el propósito de evitar la materialización de irregularidades. Cabe señalar que actualmente la ASF cuenta con la atribución de realizar este tipo de auditorías, pero están condicionadas a la existencia de denuncias que incluyan documentación probatoria, sólo se gana tiempo, pero no son preventivas.

La magnitud de la emergencia sanitaria ha evidenciado la necesidad de contar con facultades legales para realizar auditorías en tiempo real para los procesos de contratación pública. Es importante que las EFS no se concentren solamente en las auditorías ex post, cuando los recursos ya se han ejercido, y los posibles daños ya se han concretado, sino que es necesario que se involucren anticipadamente las tareas de fiscalización superior para asegurar que los recursos se ejerzan de la mejor manera y así evitar pérdidas en una circunstancia crítica.

Además, la realización de auditorías en tiempo real, con un enfoque preventivo y correctivo, ayuda a desincentivar actos contrarios a la integridad, incrementar la eficacia y efectividad en la promoción de acciones legales, acortar los tiempos de procuración de justicia y, lo más importante, brindar mejores elementos para tomar decisiones en materia presupuestal y fiscal.

Cabe destacar que, mientras se logra la reforma constitucional señalada, la ASF ha acudido a una figura de auditorías preventivas o adelantadas, mediante convenios o protocolos especiales, a la par que ejecuta el actual Programa Anual de Auditorías correspondiente al ejercicio 2019.



1.2. AUDITORÍAS DIGITALES

En días pasados se presentó una iniciativa de modificación a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación —normativa que rige la actuación de la ASF— cuya finalidad es regular las auditorías digitales. La iniciativa fue suscrita por el titular de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados —órgano legislativo encargado de evaluar el desempeño de la ASF— y legisladores de todas las corrientes partidarias presentes en el Congreso. Su aprobación marcará un nuevo hito para la fiscalización superior en México, ya que el aprovechar de mejor manera las oportunidades que ofrecen las nuevas tecnologías, en combinación con las auditorías en tiempo real, nos brindarán resultados de fiscalización más efectivos y oportunos.

Los alcances del marco legal vigente han puesto a la ASF en un escenario complejo durante esta pandemia. Debido a las medidas de distanciamiento social, diversas instituciones como la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Superior de Justicia Administrativa, el propio gobierno federal, así como los gobiernos locales y municipales al suspender sus plazos legales, han limitado sus actividades y han promovido el trabajo a distancia, lo cual ha dificultado la entrega de información de los entes auditados, para realizar, con oportunidad el trabajo de fiscalización expost.

En tanto se logra aprobar esta reforma legislativa, como explicaremos más adelante, la ASF ya está utilizando procesos tecnológicos para el análisis de datos en grandes volúmenes, que nos permite minimizar el contacto físico entre los auditores y el personal de los entes auditados.

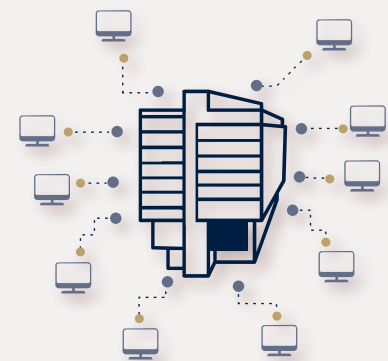


2. INCORPORACIÓN DE NUEVAS TECNOLOGÍAS

Durante la pandemia de COVID-19, la ASF implementó rápidamente medidas para que el personal trabajara a distancia. Si bien, se contaba con los equipos de cómputo y sistemas informativos necesarios para que los auditores pudieran continuar sus labores desde casa, no contaban con acceso remoto a los sistemas de información del gobierno, que les permitiera realizar las auditorías programadas, por mencionar algunas problemáticas.

Lo anterior hizo patente una brecha de vulnerabilidad de acceso a la información a la cual nos enfrentamos como entidad fiscalizadora. Máxime en una crisis como la actual, en la cual los gobiernos deben contar con sistemas resistentes que puedan garantizar que su operación y la prestación de los servicios continúe sin interrupciones durante un desastre. Es necesario que los auditores puedan acceder a los sistemas de información de forma remota, tanto para realizar auditorías y como para hacer un monitoreo continuo del desarrollo de las acciones gubernamentales.

Cabe destacar que, en los últimos dos años, la ASF diseñó una estrategia de cambio institucional, a través de la implementación de nuevas técnicas de auditoría y la incorporación de nuevas



tecnologías en sus procesos de fiscalización, en pro de la transparencia y la rendición de cuentas. Sin embargo, la crisis sanitaria originada por el COVID-19, obligó a la ASF a acelerar la puesta en marcha de procesos de fiscalización no presenciales por medio de la utilización de sistemas tecnológicos, para así coadyuvar en la disminución de la propagación del virus y el riesgo de contagio entre auditores y el personal de los entes auditados. Dichos sistemas son los siguientes:

2.1. Buzón Digital - ASF

El Buzón Digital es una herramienta tecnológica de comunicación entre la ASF y las entidades fiscalizadas que a su vez incluye una herramienta de envío, firma y certificación de información denominado “TransferASF”. Busca sustituir el uso de firma autógrafa por la Firma Electrónica Avanzada, la cual tiene los mismos efectos jurídicos. Además, a través de un sello de tiempo garantiza la integridad de la información en su envío y recepción.

Así mismo, el Buzón Digital es una herramienta que simplifica procesos y brinda inmediatez en la atención de requerimientos de entrega de información, al mismo tiempo que garantiza la seguridad y certeza jurídica en el envío y recepción de información a través de un medio digital oficial.

2.2. SiCAF-ASF

El SiCAF-ASF será la plataforma nacional administrada por la ASF para la gestión, seguimiento y control de obras públicas y adquisiciones, financiadas con recursos del gasto federalizado realizadas por los estados, municipios y alcaldías. Esta herramienta tecnológica de última generación permitirá contar con documentación verificable y datos certeros sobre la gestión presupuestal de recursos provenientes de la Federación y por ende facilitará la trazabilidad de su ejecución por parte de todos los entes públicos de manera previa al cierre de la Cuenta Pública.

Esta plataforma cuenta con los elementos informáticos necesarios para el control, administración, gestión y registro de recursos propios y participaciones, así como los provenientes de diversos fondos y programas. Además, entre otras acciones, el SiCAF-ASF controla los procesos de licitación; genera contratos automáticamente; sistematiza los procesos de pago, genera automáticamente los expedientes electrónicos y libros blancos y contará con mapas georreferenciados sobre la ubicación de las obras públicas.

El SiCAF-ASF permitirá gradualmente, en materia del Gasto Federalizado, que la ASF fiscalice el 100% de los recursos ejercidos, disminuyendo la necesidad de desplegar al personal auditor por toda la república, además de que garantizará la presencia del órgano fiscalizador en la totalidad de las operaciones vinculadas con obras y adquisiciones financiadas a través del Gasto Programable y Participaciones Federales, al ser México un país federal, desde 1998 se centralizó la recaudación tributaria, por lo que el gobierno central participa a estados (gobiernos subnacionales) y municipios un porcentaje de lo que recauda.



2.3. Sistema integral de citas-ASF

El Sistema integral de citas-ASF es una herramienta digital de coordinación entre la ASF y las entidades fiscalizadas en la que se podrá asignar citas para la realización de reuniones y mesas de trabajo que resulten necesarias durante la ejecución de los procedimientos de fiscalización.

Este Sistema permite que el personal de las entidades fiscalizadas mantenga comunicación con el personal de la ASF mediante citas y/o videoconferencias, previo acuerdo y respecto a cuestiones necesarias durante el proceso de fiscalización.



3. AJUSTES A LA ESTRATEGIA DE EJECUCIÓN DEL PROGRAMA ANUAL DE AUDITORÍA 2019

Si bien, como se señaló en párrafos precedentes, la ASF tiene facultades para revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto Federal y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas, entre otros objetivos; la pandemia del COVID-19 obligó a la institución a ajustar la estrategia para la ejecución del Programa Anual de Auditorías 2019, con el fin de identificar temas clave vinculados, principalmente, con el sector salud.

El año pasado, cuando se diseñó el Programa Anual de Auditoría de la Cuenta Pública 2019, se decidió incluir 26 auditorías al sector salud, sobre los siguientes rubros: adquisición de medicamentos y material terapéutico, programa de vigilancia epidemiológica, programa de vacunación y gestión financiera de cinco hospitales públicos nacionales de alta especialidad o tercer nivel, de los cuales, actualmente, tres brindan atención a pacientes con COVID-19.

Los resultados de estas auditorías permitirán determinar cuál era la situación del sistema nacional de salud, previa a la pandemia, en aspectos específicos y relevantes para la adecuada atención de la emergencia. Así, se podrá conocer su capacidad instalada y, en su caso, detectar debilidades o deficiencias. De igual forma, esta información será un recurso valioso para la planificación del programa de auditorías del ejercicio fiscal 2020, explorando mediante la recabación documental, la posibilidad de una auditoría preventiva.

De manera específica, por ejemplo, un análisis de la capacidad instalada de las instituciones públicas responsables de otorgar servicios médicos de calidad, por medio de la determinación de correlación entre la disponibilidad de infraestructura, equipamiento y recursos humanos y la población asegurada, así como su georreferenciación, a fin de determinar la disposición de cada institución para otorgar servicios médicos en caso de catástrofes.



Asimismo, se ha dado seguimiento a las recomendaciones derivadas de las auditorías que previamente se practicaron al sector salud, respecto a la implementación y revisión de controles de almacenamiento, tratamiento, cuidado y distribución de medicamentos y vacunas; entre las que destacan:

- Contar con la evidencia documental de soporte para asegurar que los recursos lleguen a quienes los necesitan;
- Instauración de mecanismos de control para la transferencia y manejo de los recursos para obras y equipamiento hospitalario y
- Que las adquisiciones de equipos cuenten con seguro contra siniestros, por mencionar algunos elementos.



Cabe señalar que estas recomendaciones se vinculan con aspectos claves de las acciones implementadas por el Gobierno Mexicano para la atención de la emergencia sanitaria.

4. PUBLICACIÓN DE RECOMENDACIONES

La Auditoría Superior de la Federación realiza todas las actividades que considera oportunas para contribuir a la respuesta actual frente a la crisis. Por ello, a partir de la experiencia en la fiscalización de desastres y de las lecciones aprendidas se realizó una publicación de recomendaciones, como recordatorio de las acciones que los entes deben realizar en estos momentos.

La base de recomendaciones identificadas por la ASF brinda herramientas a los actores clave en la atención de la pandemia sobre las normas y procesos básicos que deben seguirse, incluso durante una emergencia.



5. COLABORACIÓN INTERINSTITUCIONAL

5.1. COLABORACIÓN INTERNACIONAL. GRUPO DE DESASTRES, OLACEFS

En el marco de la LXIX Reunión Anual del Consejo Directivo de la Organización Latinoamericana y el Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), realizada en abril de 2019, en la ciudad de Lima, Perú; la Contraloría General de la República del Perú en su carácter de Presidencia de la OLACEFS, por medio del acuerdo 1386/04/2019⁴¹, propuso la creación del Grupo de Trabajo sobre Fiscalización de Gestión de Desastres, en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (GTFD).



⁴¹ Acta de la Reunión del Consejo Directivo de la OLACEFS, consulta en línea, julio de 2019. <http://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2019/04/15-Acta-LXIX-CD-Abril-2019-Lima-2.pdf>

Dentro de las razones que se establecieron para la creación del grupo de trabajo se precisó que *“América Latina y el Caribe (ALC) está expuesta a múltiples riesgos vinculados al clima y diversos fenómenos. El cambio climático constituye uno de los principales riesgos que enfrenta la población de la región.”*

En este sentido, cabe reflexionar si la pandemia de COVID-19 también constituye un desastre, ya que la magnitud de su impacto, económico y social, e incluso podría superar al de cualquier fenómeno natural. Como se señaló previamente, esta emergencia sanitaria ha obligado a redireccionar los esfuerzos de las EFS, fortalecer sus capacidades o reinventar sus estrategias operativas.

Por ello, en el marco del GTFD se propuso presentar un Adendum a los términos de referencia, con el objeto de visibilizar la importancia de hacer mención expresa a que, en el marco de la fiscalización de desastres, el grupo de trabajo se enfoque en buscar mecanismos y herramientas para las EFS de la región en su actuación durante y posterior a la crisis del COVID-19.

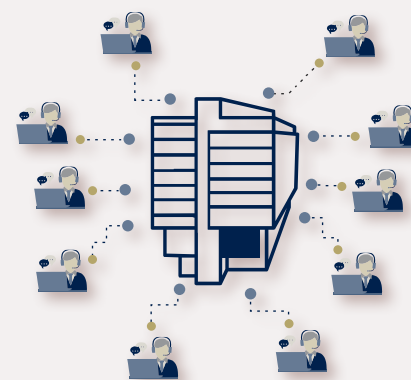
De igual manera, se elaboró un Plan de Acción Regional COVID-19, el cual busca establecer mecanismos que respalden las capacidades de las EFS miembros de OLACEFS para hacer frente a las repercusiones del desarrollo de la pandemia de COVID-19, a partir tanto de las experiencias y mejores prácticas de las organizaciones internacionales, como de las experiencias de cada uno de sus integrantes.

El Plan se integra por ocho ejes de acción dentro de los cuales se encuentra: el programa de capacitación sobre manejo de bases de datos; el establecimiento de indicadores del sector salud; el análisis sobre la estrategia de auditoría de compras durante la emergencia de COVID-19; el análisis de escenarios para tener una capacidad instalada, y una auditoría coordinada.

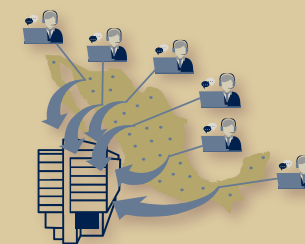
Ambas propuestas tienen su origen en un ejercicio de reflexión respecto de la pandemia de COVID-19, la cual constituye una emergencia grave, sostenida con múltiples y severas consecuencias económicas y sociales, cuyos efectos se prologarán por varios años e, incluso, afectarán la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

5.2. COLABORACIÓN NACIONAL. CICLO DE ENCUENTROS VIRTUALES CON AUDITORES LOCALES, EN EL MARCO DE LA ACTUAL EMERGENCIA SANITARIA

En el marco de la emergencia sanitaria y considerando las medidas necesarias para mitigar su impacto en las labores de fiscalización de los recursos públicos en el país, la ASF emprendió acciones para mantener abierto el espacio de diálogo, apoyo técnico y fortalecimiento de la coordinación interinstitucional que la emergencia demanda. Dentro de estas acciones, la ASF convocó al Ciclo de Encuentros con Auditores Locales, para que, mediante el uso de las tecnologías de la información y comunicación, se compartieran experiencias y desafíos sobre las labores de auditoría gubernamental en tiempos del COVID-19, así como propuestas y buenas prácticas para su atención.



En ese marco se realizaron cinco reuniones en las cuales participaron auditores de todos los Estados y se compartió información referente a la fiscalización e incorporación de nuevas tecnologías de la información y comunicación para potenciar su desarrollo e impacto, así como las estrategias y medidas sanitarias aplicadas para el desempeño de las labores de auditoría en el marco de la pandemia por COVID-19.



POLÍTICAS DE ORGANIZACIÓN INTERNA

A nivel interno-administrativo, como primera acción en respuesta a las primeras manifestaciones del brote de COVID-19 en nuestro país, la ASF realizó una amplia campaña de difusión sobre las medidas preventivas de higiene. Posteriormente, a raíz del inicio de las medidas de distanciamiento social en México (23 de marzo), la ASF comenzó con la instrumentación de medidas para asegurar la continuidad de labores, sin comprometer su calidad, teniendo como prioridad el bienestar de cada uno de los integrantes de la institución.

Los esquemas de trabajo a distancia fueron posibles gracias a la comunicación constante entre las diversas áreas y equipos de trabajo, acompañado de un sistema de reportes, entregables y guardias en las áreas auditoras y de sistemas.

Para facilitar el trabajo a distancia y la colaboración en tiempo real, la ASF creó un micrositio interno con información para la conexión remota y el aprovechamiento de las aplicaciones de Office 365 para el trabajo colaborativo.

Para fortalecer la profesionalización y facilitar la actualización del personal durante el confinamiento, se decidió aprovechar la capacidad probada del Instituto de Capacitación y Desarrollo en Fiscalización Superior (ICADEFIS) para desarrollar actividades de aprendizaje en línea, a través de su oferta de cursos de capacitación sobre diversos temas, como auditoría con enfoque en la normativa internacional, contabilidad gubernamental, derecho presupuestario y responsabilidad de los servidores públicos.

También se ha promovido la participación del personal en distintos webinaros organizados por OLACEFS, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Alianza por la Integridad.

Finalmente se elaboró un protocolo para el retorno laboral presencial, el cual tiene por objeto proteger la salud de los trabajadores de la ASF, en seguimiento a las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS). El protocolo establece el proceso para la reanudación de labores en un ambiente de prevención, con la finalidad de evitar la propagación del virus COVID 19 y procurar la seguridad en la salud y en la vida de los trabajadores. Entre las políticas que se prevén están: la adopción de medidas adicionales de higiene, suspensión de actos y eventos multitudinarios, filtros sanitarios, suspensión de acciones de capacitación presenciales, y el establecimiento de horarios de trabajo escalonados o compactados.



CONSIDERACIONES FINALES

El brote de SARS-CoV-2 es un gran desafío para todas las instituciones públicas, incluyendo a las EFS. Sin embargo, es también una oportunidad para demostrar, de nueva cuenta, el valor de estas instituciones ante la ciudadanía, fortalecer tanto su independencia y su rol como instituciones garantes del buen uso de los recursos públicos y de la gobernanza, en un momento en que estos aspectos pueden marcar la diferencia en la efectividad de las acciones gubernamentales emprendidas para responder a las distintas aristas de este grave problema.

Las amenazas siempre estarán presentes, no hay forma de evitarlas; nuestra oportunidad está en aprovechar lo que hemos aprendido para minimizar los riesgos y aumentar nuestra resiliencia.





ACCIONES PARA FORTALECER LA FISCALIZACIÓN
ASF | 2020