

Objetivo Específico 5

Fortalecer los mecanismos de homologación de sistemas, principios, prácticas y capacidades de auditoría, fiscalización, control interno y rendición de cuentas a escala nacional.

Tema principal:

Definición

Homologación de normas y capacidades

Se refiere a la homogeneización de los procesos y capacidades en materia de auditoría, fiscalización y control interno entre las instituciones pertenecientes al SNF.

I. El SNF como medio para fortalecer las capacidades de fiscalización

En 2021, se llevaron a cabo 12,495 auditorías o revisiones por parte de los órganos de revisión a las instituciones que componen los poderes ejecutivos federal y estatales. Derivado únicamente de las auditorías aplicadas a nivel estatal, se generaron recomendaciones para alrededor de 4,000 unidades administrativas a lo largo del país¹.

Debido a que las labores de fiscalización son vastas y de gran relevancia para controlar eficazmente el fenómeno de la corrupción, la Política Nacional Anticorrupción (PNA) destaca la necesidad de contar con instituciones y sistemas robustos capaces de conducir procesos adecuados de fiscalización. Estos procesos deben evaluar, con base en metodologías estandarizadas, la orientación a resultados de los programas públicos, así como el uso apropiado de los recursos públicos. De igual manera, establece que la estrategia destinada a fortalecer las funciones de fiscalización y auditoría en México se debe centrar en la consolidación de un sistema nacional con estándares de desempeño, capacidades y recursos homologados y adecuadamente distribuidos en el país, con el propósito de maximizar las actividades de auditoría.

Derivado de estas necesidades, surge el Sistema Nacional de Fiscalización (SNF) como respuesta a la necesidad de establecer mecanismos orientados a mejorar la vinculación y la coordinación entre las instancias encargadas del control externo e interno de la gestión

gubernamental. El SNF busca eliminar barreras que impiden el adecuado funcionamiento de los entes fiscalizadores, tales como diferencias en marcos legales y metodologías utilizadas en los procesos de fiscalización, así como disparidad en las capacidades institucionales.

Asimismo, el SNF nace del reconocimiento que la falta de normas y procesos homologados incrementa los riesgos de corrupción al crear brechas que permiten la manipulación de los procesos de fiscalización, lo que a su vez podría resultar en deficiencias en la detección de irregularidades. Además, obstaculiza la cooperación y coordinación entre las entidades encargadas de llevar a cabo estos procedimientos.

La tarea del SNF es relevante si se toma en cuenta la magnitud de la misma. El Informe General Ejecutivo de la Cuenta Pública 2021² indica que, derivado de los resultados de la fiscalización, se emitieron un total de 5,478 acciones y observaciones a los entes fiscalizados: 42.3% se tratan de recomendaciones; 28.6% son promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria; y 23.7% se trata de pliegos de observaciones. Asimismo, precisa que, de 2001 a 2021, se recuperaron 155,670.87 millones de pesos, correspondientes a los recursos públicos que son reintegrados por los entes auditados como resultado de la emisión de acciones y observaciones de auditoría.

¹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía. [2022]. Censo Nacional de Gobierno Federal y Censo Nacional de Gobiernos Estatales. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/>
² Auditoría Superior de la Federación. [2021]. Informe General Ejecutivo de la Cuenta Pública. Disponible en: https://www.asf.gob.mx/uploads/55_Informes_de_auditoria/2021_IGE_a.pdf

II. Instrumentos de homologación para las prácticas de fiscalización

El desarrollo e implementación de las normas de auditoría ha sido moldeado por diversos factores. La Revista Internacional de Auditoría Gubernamental³ destaca que, entre estos, se encuentran los escándalos financieros, cuyos efectos negativos han dejado una profunda huella en la reputación de numerosas instituciones, y la consolidación a nivel mundial de una tendencia hacia una mayor armonización de las normas de auditoría de alta calidad.

La homologación de normas y procesos en materia de auditoría y control interno asegura que los procedimientos y estándares de fiscalización sean consistentes y uniformes en diferentes ámbitos de gobierno. Esto facilita la comparación y la evaluación equitativa de la gestión gubernamental, incluyendo el uso eficiente de los recursos públicos. En este sentido, Slobodiany⁴ señala que la utilización de las Normas Internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores tiene como objetivo mantener medidas de control de calidad para garantizar la rendición de cuentas y la transparencia de la administración pública.

Asimismo, al adoptar normas y procesos homologados, las entidades de fiscalización evitan la duplicidad de esfuerzos y la pérdida de recursos al eliminar procedimientos diferenciados, y pueden beneficiarse de

las mejores prácticas y estándares nacionales e internacionales, lo que contribuye a mejorar la calidad de los procesos de fiscalización y auditoría.

Dado los beneficios que trae consigo la homologación, en México, el artículo 42 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción [LGSNA] establece que los integrantes del SNF deberán homologar los procesos, procedimientos, técnicas, criterios, estrategias, programas y normas profesionales en materia de auditoría y fiscalización. De acuerdo con el Informe del Sistema Nacional de Fiscalización 2023⁵, las Normas Profesionales de Auditoría del Sistema Nacional de Fiscalización [NPASF]⁶ emitidas en 2014 tienen como objetivo homologar los procesos en la materia en el país, para garantizar estándares de calidad, fortaleciendo la confianza en las instituciones y la buena gobernanza.

No obstante, dicho informe también señala que persisten diferencias en los marcos normativos que rigen la labor de las entidades fiscalizadoras. Cabe mencionar que las NPASF retoman las normas internacionales emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores [INTOSAI, por sus siglas en inglés].

III. Capacidades institucionales de los integrantes locales del SNF

El fortalecimiento de las capacidades de las entidades responsables de la fiscalización es también fundamental para garantizar la calidad de las auditorías y brindar certeza de la veracidad de sus resultados. Para llevar a cabo procesos con estas características, es necesario realizar una planificación exhaustiva, así como contar con recursos humanos, financieros y tecnológicos suficientes.

En línea con lo anterior, la Declaración de Lima de la INTOSAI⁷, reconocida como la Carta Magna de la auditoría gubernamental a nivel mundial, sentó las bases de la fiscalización pública en 1977. Dentro de los pilares fundamentales para garantizar el cumplimiento de las

funciones de las Entidades de Fiscalización Superiores [EFS], tanto esta declaración como la posterior Declaración de México⁸ señalan la independencia financiera, la autonomía gerencial, y la disponibilidad de recursos humanos, materiales y económicos apropiados. Como resultado del fortalecimiento a dichos atributos, la Organización de las Naciones Unidas [ONU], a través de la resolución número 69/228⁹ indica que, mediante el fortalecimiento de las EFS, se promueve la buena gobernanza a todos los niveles garantizando la eficiencia, la rendición de cuentas, la eficacia y la transparencia.

³ Anerud, K. [2004]. Desarrollo de normas internacionales de auditoría: cooperación entre la INTOSAI y la Federación Internacional de Contadores, Revista Internacional de Auditoría Gubernamental, disponible en: https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/about_us/IJGA_Issues/former_years/2004/span_2004_oct.pdf

⁴ Slobodiany, et al [2018], Compliance Auditing in Public Administration: Urkanian Perspectives, Baltic Journal of Economic Studies. Disponible en: <http://www.baltijapublishing.lv/index.php/issue/article/view/576/pdf>

⁵ Sistema Nacional de Fiscalización. [2023], Informe del Sistema de Fiscalización. Disponible en: <https://www.snf.org.mx/SharedFiles/Download.aspx?pageid=300&mid=431&fileid=476>

⁶ Sistema Nacional de Fiscalización. [2014], Normas Profesionales de Auditoría del Sistema Nacional de Fiscalización. Disponibles en: https://www.snf.org.mx/Data/Sites/1/npasnf/normasprofesionales_www2014.pdf

⁷ Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores. Disponible en: https://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/Declaracion_de_Lima_y_Mexico.pdf

⁸ Ibid.

⁹ Organización de las Naciones Unidas. [2015], Resolución 69/228. Disponible en: https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/intosai_and_united_nations/69_228_2014/SP_un_resol_69_228.pdf

IV. Desafíos del SNF

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE]¹⁰ destaca que el SNF afronta desafíos para mejorar las auditorías, y que podría hacer frente a estos a través de la asignación de recursos presupuestales adicionales, destinados a abordar las diferencias de capacidades, que mitiguen el riesgo de disparidades entre regiones y niveles de gobierno. Asimismo, sugiere fortalecer el servicio profesional de auditoría y desarrollar políticas de gestión de recursos humanos efectivas en las entidades de fiscalización. Por último, enfatiza la importancia de intensificar los esfuerzos para desarrollar capacidades de gestión, específicamente en materia de riesgos, concentrándose en funcionarios de mando medio y superiores.

Aunado a lo anterior, el Principio 7 de la Declaración de México sobre la independencia de las ESF de la INTOSAI¹¹ destaca también la importancia de la existencia de mecanismos eficaces de seguimiento a las recomendaciones para asegurar su implementación y la atención a los pliegos de observaciones, es decir, garantizar que las entidades auditadas tomen medidas apropiadas para abordar las deficiencias

identificadas durante la auditoría. La existencia de tales mecanismos permite a las ESF evaluar el impacto de las auditorías a lo largo del tiempo, ayudando a determinar si las acciones correctivas han tenido éxito en la mejora de la gestión de las instituciones públicas.

Por último, los cambios tecnológicos en curso asociados con la creciente cantidad de información auditada imponen desafíos cada vez más grandes a las capacidades de las instituciones responsables de la fiscalización [Moghadam et al., 2021]¹². El contar con sistemas informáticos para el seguimiento de auditorías no solo agiliza el proceso per se, también asegura una mejora sustancial en la gestión gubernamental y en la rendición de cuentas.

En conjunto, estas herramientas desempeñan un papel fundamental al cerrar la brecha entre la identificación de problemas y la implementación de soluciones, fortaleciendo la efectividad de la fiscalización y garantizando la integridad en el uso de los recursos públicos.

¹⁰ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [2016], El Sistema Nacional de Fiscalización de México. Fortaleciendo la rendición de cuentas para el buen gobierno. Disponible en: <https://www.oecd.org/governance/ethics/sistema-nacional-fiscalizacion-mexico.pdf>

¹¹ Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, Declaración de Lima y Declaración de México. Disponible en: https://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/Declaracion_de_Lima_y_Mexico.pdf

¹² Moghadam, S. et al [2021], Review and Analysis of INTOSAI Standards for Good Governance, International Journal of Political Science. Disponible en: https://journals.iau.ir/article_691158_74f543a86c7d645b2e4b4b7b9dcfd58b.pdf

ÍNDICE DE HOMOLOGACIÓN DE CAPACIDADES FISCALIZADORAS



Objetivo Específico 5. Fortalecer los mecanismos de homologación de sistemas, principios, prácticas y capacidades de auditoría, fiscalización, control interno y rendición de cuentas a escala nacional.

Método de cálculo del indicador

ÍNDICE DE HOMOLOGACIÓN DE CAPACIDADES FISCALES

=

SUBÍNDICE DE HOMOLOGACIÓN DE NORMAS Y PROCESOS ENTRE LOS INTEGRANTES DEL SISTEMA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN

+

SUBÍNDICE DE CAPACIDADES INSTITUCIONALES

+

SUBÍNDICE DE MECANISMOS DE SEGUIMIENTO A AUDITORÍAS

3

a. Descripción de las variables del indicador y sus componentes

Las variables que componen el Índice de homologación de capacidades fiscales son las siguientes:

	Número de componentes
1. Subíndice de homologación de normas y procesos entre los integrantes del Sistema Nacional de Fiscalización [SNF]	2
2. Subíndice de capacidades institucionales	3
3. Subíndice de mecanismos de seguimiento a auditorías]	3



Las variables del Indicador se calculan a través de la interacción de múltiples componentes. La siguiente tabla describe estos componentes, las variables a las cuales pertenecen y las abreviaturas con las que aparecen representadas en las fórmulas de cálculo de las variables.

Variable 1

Abreviaturas

» **Integrantes locales del SNF que utilizan las Normas Profesionales de Auditoría del Sistema Nacional de Fiscalización (NPASNF)**

Es la condición de utilización de las NPASNF como referencia para sus procesos institucionales por parte de los integrantes locales del SNF.

NPASNF

» **Integrantes locales del SNF que están sustentados en una legislación alineada con el Marco Integrado de Control Interno (MICI) del SNF**

Es la condición de existencia de integrantes locales del SNF que están sustentados en una legislación alineada con el MICI del SNF.

MICI

Variable 2

Abreviaturas

» **Integrantes locales del SNF que cuentan con un plan estratégico**

Es la condición de adopción de planes estratégicos institucionales, armonizados con el mandato de la institución, por parte de los integrantes locales del SNF.

planEstra

» **Integrantes locales del SNF que cuenta con una política para determinar perfiles y capacidades**

Es la condición de adopción de una política de recursos humanos que considere la idoneidad de las capacidades de las personas servidoras públicas, por parte de los integrantes locales del SNF.

poIRRH

» **Integrantes locales del SNF que no refirió enfrentar restricciones presupuestales**

Es la condición de no haber referido la existencia de restricciones presupuestales, por parte de los integrantes locales del SNF.

noResPresu

Variable 3

Abreviaturas

» **Integrantes locales del SNF que cuentan con sistemas informáticos para llevar a cabo procesos relevantes de auditoría**

Es la condición de implementación de los dos sistemas informáticos para llevar a cabo procesos relevantes de auditoría, por parte de los integrantes locales del SNF. Los sistemas considerados son:

- Control interno
- Mejora de la gestión

sisProceAudi

» **Integrantes locales del SNF que cuentan con mecanismos relevantes de seguimiento al impacto de las auditorías**

Es la condición de implementación de mecanismos relevantes de seguimiento al impacto de las auditorías, por parte de los integrantes locales del SNF, a saber:

1. Cumplimiento del programa anual de auditorías
2. Auditorías programadas entre las auditorías realizadas
3. Cédulas de resultados y observaciones preliminares
4. Auditorías notificadas a los entes públicos estatales y municipales
5. Observaciones y recomendaciones emitidas entre las observaciones y recomendaciones atendidas
6. Matriz de Indicadores para Resultados [MIR]
7. Planes Operativos Anuales [POA]
8. Seguimiento de recomendaciones
9. Cédulas de atención a resultados
10. Integración de expedientes de auditoría
11. Dictámenes respecto a informes individuales
12. Informes de presunta responsabilidad administrativa realizados entre los informes de presunta responsabilidad admitidos
13. Mejoras y acciones emprendidas por la entidad fiscalizada
14. Marco para la Medición del Desempeño de las Entidades Fiscalizadoras Superiores [MMD-EFS]

mecImpacAudi

» **Integrantes locales que cuentan con un sistema que permita conocer si las recomendaciones emitidas son parcial o totalmente implementadas**

Es la condición de implementación de un sistema que permita conocer si las recomendaciones emitidas son parcial o totalmente implementadas, por parte de los integrantes locales del SNF.

sisRecoImple

b. Cálculo de las variables del indicador a partir de los componentes

Esta sección describe el cálculo de las 3 variables de indicador que integran el Índice de homologación de capacidades fiscales.

1. Subíndice de homologación de normas y procesos entre los integrantes del SNF [norm&proces]

$$norm\&proces = \frac{\sum_{i=1}^n NPASNF_i + \sum_{i=1}^n MICI_i}{n * 2}$$

Donde: i: i-ésimo integrante local del SNF:32 Entidades de Fiscalización Superior Locales EFSL
+32 Órganos Estatales de Control [OEC]
n: número de integrantes locales del SNF

Para el cálculo de la variable Subíndice de homologación de normas y procesos entre los integrantes del SNF se utiliza un cociente simple entre 2 componentes correspondientes a las sumatorias del número de integrantes locales del SNF que utilizan las NPASNF como referencia

para sus procesos institucionales [NPASNF], y de aquellos sustentados en una legislación alineada con el MICI del SNF [MICI]; y el producto del número de integrantes locales del SNF multiplicado por 2, el número de componentes.

2. Subíndice de capacidades institucionales [capInst]

$$capInst = \frac{\sum_{i=1}^n planEstra_i + \sum_{i=1}^n polRRHH_i + \sum_{i=1}^n noResPresu_i}{n * 3}$$

Donde: i: i-ésimo integrante local del SNF:32 Entidades de Fiscalización Superior Locales [EFSL]
+32 Órganos Estatales de Control [OEC]
n: número de integrantes locales del SNF

Para el cálculo de la variable Subíndice de capacidades institucionales se utiliza un cociente simple entre 3 componentes correspondientes a las sumatorias del número de integrantes locales del SNF que cuentan con un plan estratégico [planEstra], que cuentan con una política para

determinar perfiles y capacidades [polRRHH] y que no refirieron enfrentar restricciones presupuestales [noResPresu]; y el producto del número de integrantes locales del SNF, multiplicado por el número de componentes: 3.

3. Subíndice de mecanismos de seguimiento a auditorías (segAudit)

$$segAudit = \frac{\sum_{i=1}^n sisProceAudi_i + \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^m meclmpacAudi_{ij} + \sum_{i=1}^n sisRecolmpIe_i}{n * 3}$$

Donde: i: i-ésimo integrante local del SNF: 32 Entidades de Fiscalización Superior Locales EFSL
+ 32 Órganos Estatales de Control [OEC]
j: j-ésimo mecanismo relevante de seguimiento al impacto de las auditorías
m: número de mecanismos relevantes de seguimiento al impacto de las auditorías
n: número de integrantes locales del SNF

Para el cálculo de la variable Subíndice de mecanismos de seguimiento a auditorías se utiliza un cociente simple entre 3 componentes correspondientes a las sumatorias del número de integrantes locales del SNF que cuentan con sistemas informáticos para llevar a cabo procesos relevantes de auditoría [sisProceAudi], que cuentan con

mecanismos relevantes de seguimiento al impacto de las auditorías [meclmpacAudi] y que cuentan con un sistema que permita conocer si las recomendaciones emitidas son parcial o totalmente implementadas [sisRecolmpIe]; y el producto del número de integrantes locales del SNF, multiplicado por el número de componentes: 3.

c. Integración del indicador

$$\text{Índice de homologación de capacidades fiscales} = \frac{\frac{\sum_{i=1}^n NPASNF_i + \sum_{i=1}^n MICI_i}{n * 2} + \frac{\sum_{i=1}^n planEstra_i + \sum_{i=1}^n polRRHH_i + \sum_{i=1}^n noResPresu_i}{n * 3} + \frac{\sum_{i=1}^n sisProceAudi_i + \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^m meclmpacAudi_{ij} + \sum_{i=1}^n sisRecolmpIe_i}{n * 3}}{3}$$

Donde: i: i-ésimo integrante local del SNF: 32 Entidades de Fiscalización Superior Locales EFSL
+ 32 Órganos Estatales de Control [OEC]
j: j-ésimo mecanismo relevante de seguimiento al impacto de las auditorías
m: número de mecanismos relevantes de seguimiento al impacto de las auditorías
n: número de integrantes locales del SNF

Para el cálculo del Índice de homologación de capacidades fiscales se suman los cocientes obtenidos en las 3 variables y se divide entre 3, es decir se le da la misma ponderación a cada elemento.

d. Elementos de seguimiento a los componentes del indicador

Componente	Fuente de información	Disponibilidad	Desagregación geográfica	Frecuencia de medición	Sentido
Integrantes locales del SNF que utilizan las Normas Profesionales de Auditoría del Sistema Nacional de Fiscalización (NPASNF)	Sistema Nacional de Fiscalización, Informe del Sistema Nacional de Fiscalización al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción	El informe se presenta en el primer trimestre del año y reporta información respecto del año inmediatamente anterior a su publicación.	Estatal	Anual	Ascendente
Integrantes locales del SNF que están sustentados en una legislación alineada con el Marco Integrado de Control Interno (MICI) del SNF.	Sistema Nacional de Fiscalización, Informe del Sistema Nacional de Fiscalización al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción	El informe se presenta en el primer trimestre del año y reporta información respecto del año inmediatamente anterior a su publicación.	Estatal	Anual	Ascendente
Integrantes locales del SNF que cuentan con un plan estratégico	Sistema Nacional de Fiscalización, Informe del Sistema Nacional de Fiscalización al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción	El informe se presenta en el primer trimestre del año y reporta información respecto del año inmediatamente anterior a su publicación.	Estatal	Anual	Ascendente
Integrantes locales del SNF que cuenta con una política para determinar perfiles y capacidades	Sistema Nacional de Fiscalización, Informe del Sistema Nacional de Fiscalización al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción	El informe se presenta en el primer trimestre del año y reporta información respecto del año inmediatamente anterior a su publicación.	Estatal	Anual	Ascendente
Integrantes locales del SNF que no refirió enfrentar restricciones presupuestales	Sistema Nacional de Fiscalización, Informe del Sistema Nacional de Fiscalización al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción	El informe se presenta en el primer trimestre del año y reporta información respecto del año inmediatamente anterior a su publicación.	Estatal	Anual	Ascendente
Integrantes locales del SNF que cuentan con sistemas informáticos para llevar a cabo procesos relevantes de auditoría	Sistema Nacional de Fiscalización, Informe del Sistema Nacional de Fiscalización al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción	El informe se presenta en el primer trimestre del año y reporta información respecto del año inmediatamente anterior a su publicación.	Estatal	Anual	Ascendente
Integrantes locales del SNF que cuentan con mecanismos relevantes de seguimiento al impacto de las auditorías	Sistema Nacional de Fiscalización, Informe del Sistema Nacional de Fiscalización al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción	El informe se presenta en el primer trimestre del año y reporta información respecto del año inmediatamente anterior a su publicación.	Estatal	Anual	Ascendente
Integrantes locales que cuentan con un sistema que permita conocer si las recomendaciones emitidas son parcial o totalmente implementadas	Sistema Nacional de Fiscalización, Informe del Sistema Nacional de Fiscalización al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción	El informe se presenta en el primer trimestre del año y reporta información respecto del año inmediatamente anterior a su publicación.	Estatal	Anual	Ascendente