



SECRETARÍA EJECUTIVA DEL
SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN
DE AGUASCALIENTES

POLÍTICA INTEGRAL

EN MATERIA DE **FISCALIZACIÓN**
DE LOS RECURSOS PÚBLICOS

(PROPUESTA)

MARZO 2023

DIRECTORIO



SECRETARÍA EJECUTIVA DEL
SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN
DE AGUASCALIENTES

Aquiles Romero González

Secretario Técnico

Julien Pariset

Director General de Vinculación y
Políticas Públicas

Ricardo Rivera García

Jefe del Departamento de Políticas
Públicas

Eduardo de Jesús Araujo C.

Jefe del Departamento de Riesgos y
Denuncias

Redacción

Julien Pariset, Ricardo Rivera, Helena
Zapata

Helena Zapata Macías

Enlace de Políticas Públicas

Valeria Álvarez Hernández

Enlace de Políticas Públicas

Luis Ángel Medina Ventura

Enlace de Riesgos y Denuncias

Martina Monsiváis Vázquez

Enlace de Riesgos y Denuncias

Diseño

Ismael Jair García Reyes

Gerzzaín Argenis Martínez

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	5
ANTECEDENTES EN LA FISCALIZACIÓN Y CONTROL INTERNO	6
Modelos de agencias anticorrupción	6
Síntesis evolutiva de las entidades de fiscalización superior	8
Síntesis evolutiva de las instancias encargadas del control interno	9
El papel de las Entidades de Fiscalización Superior y los Órganos de Control en la reforma constitucional de 2015: régimen administrativo sancionador y nuevo modelo de fiscalización	11
Creación del Sistema Estatal de Fiscalización	13
DIAGNÓSTICO	17
Problema 1. Ley de Fiscalización Superior del Estado de Aguascalientes, desactualizada	17
Problema 2. Conceptos y procesos de auditoría, heterogéneos	20
Problema 3. Marco normativo que rige la profesionalización del personal auditor, disperso e inespecífico	27
Problema 4. Impacto y cobertura de la fiscalización, limitados	34
Problema 5. Criterios de auditorías heterogéneos	38
Problema 6. Necesidades de capacitación para el personal auditor, desatendidas	44
Problema 7. Estructura y periodicidad de los informes dirigidos al Comité Coordinador, indeterminados	48
Problema 8. Reportes de auditoría profusos, poco accesibles y difíciles de comprender	51
Modelo analítico de las causas que han dado origen al problema, así como los medios de solución y acciones para lograr los objetivos	58
Impacto a las Prioridades de la Política Estatal Anticorrupción	62
LÍNEAS DE ACCIÓN Y SU SEGUIMIENTO	64
Revisar la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Aguascalientes	65

Emitir un Manual de Procesos de Auditoría	65
Emitir los Lineamientos para el desarrollo profesional del personal auditor	66
Establecer un instrumento para que los integrantes del Sistema Estatal de Fiscalización identifiquen áreas comunes de auditoría y fiscalización.....	66
Establecer un instrumento para que los integrantes del Sistema Estatal de Fiscalización identifiquen los criterios de auditoría que son susceptibles de homologarse.....	66
Establecer un Programa de capacitación coordinado para el personal auditor en el ámbito municipal.....	67
Estructurar la información y la periodicidad de los datos que deberán contener los informes dirigidos al Comité Coordinador.....	67
Emitir un reporte en lenguaje ciudadano, con información relevante en materia de fiscalización.....	68
Definición de las Instancias de Trabajo.....	69
REFERENCIAS	72

GLOSARIO

Corte 2022	Periodo comprendido entre el 01 de octubre del año 2021 y el 30 de septiembre del 2022.
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
NPASNF	Normas Profesionales de Auditoría del Sistema Nacional de Fiscalización
OIC	Órgano Interno de Control (en singular o plural)
OIC municipal (es)	Órganos Internos de Control de la Administración Pública Municipal Centralizada
OSFAGS	Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Aguascalientes
SEF	Sistema Estatal de Fiscalización de Aguascalientes
SESEA	Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes
SNF	Sistema Nacional de Fiscalización

INTRODUCCIÓN

El 31 de enero de 2023 fue instalado el Comité Rector del SEF. De acuerdo con el artículo 40 fracción I de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción, el Comité Rector está facultado para ejecutar el diseño, aprobación y promoción de políticas integrales en la materia. En el ejercicio de esa atribución, es presentada la Política Integral de Fiscalización y Control de los Recursos Públicos.

La Política Integral tiene por objetivo: generar que los integrantes del SEF realicen acciones y mecanismos de forma coordinada, factor que permitirá el desarrollo de la fiscalización en Aguascalientes. Los componentes de la Política promueven la actualización del marco normativo; diseñar procesos de auditoría homogéneos; profesionalizar al personal auditor y; fortalecer la transparencia y rendición de cuentas en la fiscalización. Para realizar dichos componentes, es propuesto que las instancias de trabajo determinadas por el Comité Rector del SEF, implementen ocho líneas de acción, que deberán cumplirse en el transcurso de dos años contados a partir de la instalación del Comité Rector.

El diseño de las líneas de acción contenidas en esta Política Integral, está sustentado en un proceso de diagnóstico que identificó ocho problemáticas en torno a la fiscalización y los procesos de auditoría que realizan los integrantes del SEF. A partir de la definición del modelo analítico de causas que han dado origen a los problemas identificados, fueron propuestos los medios de solución y las acciones para lograr los objetivos. En otras palabras, la intervención que realizarán los integrantes del SEF, está sustentada en una teoría del cambio que establece con solidez, la causalidad entre el instrumento utilizado y los efectos deseados.

Las líneas de acción propuestas en este documento, están vinculadas con las facultades que la ley otorga al Comité Rector y a los integrantes del SEF. De esta forma está garantizado un diseño coherente con los objetivos que la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes encomienda a los integrantes del Sistema Anticorrupción. Aunado a ello, el cumplimiento de las líneas de acción contribuirá a la consecución de tres prioridades de la Política Estatal Anticorrupción relacionadas a los ejes de control y fiscalización de los recursos públicos.

Por último, es reconocido que la instalación del Comité Rector del SEF es un importante avance en la lucha contra la corrupción y en la promoción de una gestión pública eficiente y transparente. También que la implementación de la

Política Integral es una muestra contundente del compromiso asumido por los integrantes del SEF para mejorar la fiscalización y el control de los recursos públicos en beneficio de la sociedad.

ANTECEDENTES EN LA FISCALIZACIÓN Y CONTROL INTERNO

Modelos de agencias anticorrupción

El 27 de mayo de 2004 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se aprueba la Convención de las Naciones contra la Corrupción. Este hecho representó para el Estado mexicano, asumir compromisos internacionales contenidos en el primer instrumento jurídicamente vinculante de lucha contra la corrupción. Entre las medidas preventivas contenidas en la Convención, el artículo 6 establece que cada Estado Parte garantizará la existencia de un órgano u órganos encargados de prevenir la corrupción. También en su artículo 36 es mencionado que los Estados Parte deben disponer de uno o más órganos o personas especializadas en la lucha contra la corrupción mediante la aplicación coercitiva de la ley.

Como reconoce la *Guía legislativa para la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción*, el artículo 6 de la convención asume que los Estado Parte pueden optar por la creación o el mantenimiento de un órgano u órganos encargados de prevenir la corrupción. Además de ello refiere que, por la gran variedad de responsabilidades y funciones en el combate a la corrupción, es posible que éstas ya hayan sido asignadas a diversas entidades existentes (ONUDC 2012, 20). Situación que es acorde con el contexto mexicano pues, con el paso del tiempo, el gobierno ha creado, mantenido y reformado, instituciones que desempeñan tareas relacionadas con la prevención y el combate a la corrupción.

Como establece la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, los mecanismos diseñados para este fin pueden encausarse a través de distintos modelos de agencias anticorrupción. Entre dichos modelos son identificadas las agencias multipropósito, existentes en Hong Kong y Singapur; los organismos de prevención y políticas anticorrupción existentes en Francia y Estado Unidos; o las denominadas fiscalías especializadas para perseguir y sancionar conductas tipificadas como corrupción, modelo que opera en España, Bélgica y Alemania (Casar 2020, 92).

El éxito en el combate a la corrupción no depende de algún modelo de agencia anticorrupción en particular sino del compromiso asumido por el gobierno en esta tarea (Casar 2020, 91). No obstante, para cada uno de los modelos existentes, pueden enunciarse retos asociados con su operación. Por ejemplo, las agencias únicas -también llamadas multipropósito- suelen ser más costosas, también pueden ser apreciadas como más reservadas o menos transparentes y, en algunos casos, demuestran parcialidad en la selección de objetivos de investigación penal. Por otra parte, los retos asociados con los modelos de agencias anticorrupción múltiples surgen precisamente por la fragmentación de funciones pues, en ocasiones, queda demostrada la falta de coordinación entre sus agencias, pero también con las demás instituciones del gobierno (Meagher 2004).

A lo largo de la historia de México han existido diversas agencias anticorrupción con facultades distintas, entre las más antiguas están las encomendadas al control interno y la fiscalización del gasto público.¹ Antes del año 2015 es válido mencionar que las actividades en materia de combate a la corrupción eran implementadas de forma aislada. Precisamente la creación de un Sistema Nacional Anticorrupción pretende revertir este problema, de tal manera que exista continuidad en la experiencia adquirida por distintas instituciones del Estado surgidas décadas atrás, pero también, incorporar nuevas instituciones en su engranaje para que de manera coordinada afronten los problemas de corrupción. Es decir que, a partir del año 2015, México reformó su modelo de agencias anticorrupción múltiples.

Con la creación del Sistema Nacional Anticorrupción también surgió el Sistema Nacional de Fiscalización como uno de sus componentes. En él convergen las instituciones encargadas de promover el control interno del gobierno y las entidades encargadas de la fiscalización superior de los recursos, tanto en el ámbito federal como en las entidades federativas. En las siguientes páginas son presentados algunos antecedentes sobre el surgimiento de los órganos encargados de dichas funciones, dado que es importante comprender la

¹ Como antecedentes de instituciones que desempeñaban tareas en materia de combate a la corrupción relacionadas con la fiscalización de recursos y el control interno gubernamental podrían referirse a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados de la Federación creada en 1917 (Ugalde 2000, 156); o bien, la Secretaría de la Contraloría instituida en el ámbito federal en el año de 1955 (Hurtado 2021, 63). Instituciones que en las décadas pasadas fueron reformadas, siendo actualmente reconocidas como la Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría de la Función Pública del gobierno federal respectivamente.

naturaleza del Sistema Nacional y los Sistemas Estatales de Fiscalización. Sobre todo, al considerar que uno de los principales retos en su operación tiene que ver con la coordinación efectiva de sus integrantes en el cumplimiento de los objetivos que la ley les encomienda.

Síntesis evolutiva de las entidades de fiscalización superior

Los límites y controles al poder deben existir en cualquier régimen democrático. Un ejemplo de estos límites y controles entre poderes ocurre con la fiscalización de recursos que el poder legislativo hace a las instituciones del poder ejecutivo. Para que dicha fiscalización sea eficaz, deben coexistir al menos cuatro factores: 1) No injerencia de presiones políticas en las decisiones de los órganos fiscalizadores; 2) capacidad de acción; 3) suficiencia de recursos y; 4) capacidad para incidir en el comportamiento de los entes fiscalizados (Gutiérrez 2015, 142).

Al hacer un recuento sobre las instituciones que en la historia de México han ejercido un poder de supervisión del gasto gubernamental, Luis Carlos Ugalde (2000, 156) identifica que la constitución mexicana de 1917 ratificó a la Contaduría Mayor de Hacienda como la entidad legislativa responsable de supervisar los gastos públicos. De tal manera que, desde entonces, la Cámara de Diputados tenía facultades para supervisar los gastos gubernamentales a través del examen y la auditoría de las cuentas y finanzas de las dependencias del gobierno. Por su parte, Víctor Andrade (2013, 63) menciona que desde 1867 y hasta el año 2000, la Contaduría Mayor de Hacienda no sufrió cambios en su denominación, siendo este periodo de mucha estabilidad en su regulación jurídica.

Otro momento clave en la evolución de la Contaduría Mayor de Hacienda fue la existencia de una iniciativa presidencial presentada al Congreso de la Unión en el año 1995, que pretendía crear la Auditoría Superior de la Federación. No obstante, fue hasta el año de 1999 cuando el Congreso aprobó dicha reforma, extinguiendo la Contaduría Mayor de Hacienda y creando la Auditoría Superior de la Federación (Ugalde 2000, 153). Este cambio otorgó a la entidad de fiscalización autonomía técnica y de gestión, siendo un precedente internacional. Teniendo en cuenta lo anterior, no resulta extraño que una de las normas internacionales en materia de auditoría pública sea la *Declaración de México sobre Independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores*, presentada por la Organización

Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) en su congreso XIX, celebrado en México en el año 2007.²

En el ámbito sub nacional, la transición del modelo de Contaduría Mayor de Hacienda dependiente de los congresos locales hacia el modelo de entidades de fiscalización superior dotadas con autonomía técnica y de gestión, fue posible a través de una reforma constitucional al artículo 116, que sucedió en el año 2008. Dicha reforma estuvo inserta junto con modificaciones en materia de gasto público, evaluación del desempeño y contabilidad gubernamental.

Posteriormente, a nivel nacional surgió interés por realizar una tercera reforma constitucional en materia de fiscalización desde el año 2012.³ Víctor Andrade (2013, 68) menciona que, en ese año, la Cámara de Diputados aprobó algunas iniciativas que pretendían crear a nivel constitucional un Sistema Nacional de Fiscalización. En retrospectiva es conocido que dichas reformas no prosperaron en el Senado de la República, aunque significaron el reconocimiento por parte de las instituciones fiscalizadoras, la necesidad de coordinar las actividades de fiscalización en torno a un sistema nacional. Necesidad que fue colmada en 2016, cuando la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción creó formalmente el Sistema Nacional de Fiscalización.⁴

Síntesis evolutiva de las instancias encargadas del control interno

El establecimiento de un sistema de control constitucional tiene sentido cuando es interpretado que el ejercicio del poder no debe sobrepasar los límites establecidos por el orden jurídico. Para que esto sea posible deben existir límites a la autoridad y sistemas de control que vigilen el correcto acatamiento de las limitaciones. Los sistemas de control, tienen como finalidad impedir el abuso de poder o, en caso de no evitarse, sancionar a los infractores y resarcir al afectado (Hurtado 2021, 114). Esta premisa explica por qué los gobiernos tienen sistemas

² Véase la INTOSAI-P 10. Declaración de México sobre la Independencia de la Entidades de Fiscalización Superior. Disponible en: <https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/INTOSAI-P-10-Declaracion-de-Mexico-sobre-la-Independencia-de-las-EFS-1.pdf>

³ Las primeras dos corresponden a las sucedidas en los años 1999 y 2008.

⁴ Es identificada la creación formal del SNF tras la emisión de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción en 2016; no obstante, el propio SNF reconoce su origen varios años antes de 2016. Para mayor detalle véase el siguiente enlace: <http://www.snf.org.mx/antecedentes.aspx>

e instituciones de control interno. También es la base para comprender por qué el control interno en el servicio público está relacionado con la práctica de revisiones y auditorías a la gestión pública, así como con el sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

En el ámbito legislativo, Ana Elena Fierro (2017, 79) sitúa que la responsabilidad administrativa a nivel constitucional se explicita en la reforma al artículo 109 del año 1982 puesto que, a partir de la reforma se “ordena tanto al legislador federal como al local emitir leyes de responsabilidades que contemplen los supuestos, procedimientos y sanciones de la responsabilidad administrativa”. De acuerdo con esta autora, la corte mexicana ha establecido que la responsabilidad sancionatoria mantiene como objetivo, lograr y preservar una prestación óptima del servicio público, así como disuadir conductas contrarias a los principios que rigen el actuar de los servidores públicos.

Tras realizar un repaso por algunas reformas anticorrupción y pro rendición de cuentas a partir de los cambios institucionales, jurídicos y administrativos en México, Mauricio Dussauge (2010) identifica que a nivel federal en 1982 se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), precedente de la Secretaría de la Función Pública (SFP). De acuerdo con este autor, la SECOGEF fue planteada como una institución orientada a mejorar el control interno en la estructura del Poder Ejecutivo Federal, por lo que coordinó bajo una línea de mando, funciones de supervisión y control que ejercían las contralorías internas y comisarios existentes en las dependencias y entidades federales (Dussauge 2010, 218). A pesar de no ser analizado por dicho autor, es plausible suponer que las entidades federativas también contaban con instituciones encargadas de la supervisión, control interno y la aplicación de sanciones administrativas a los servidores públicos cuando menos desde el año de 1982, pues los congresos locales mantenían facultades para legislar sobre esa materia.

No obstante, fue hasta la reforma en materia de combate a la corrupción del año 2015, particularmente con la reforma del artículo 73 de la constitución federal que adicionó la fracción XXIX-V, confiriéndole al Congreso de la Unión la facultad para expedir una ley general que distribuyera competencias entre los órdenes de gobierno, establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación; y la

reforma al artículo 109 constitucional que, entre otras cosas, impuso que los entes públicos de todos los órdenes de gobierno, contaran con OIC facultados para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas. Así como para sancionar aquéllas distintas a las que son competencia de los Tribunales de Justicia Administrativa u homólogos.

El papel de las Entidades de Fiscalización Superior y los Órganos de Control en la reforma constitucional de 2015: régimen administrativo sancionador y nuevo modelo de fiscalización

Como fue explicado en las síntesis evolutivas de las entidades de fiscalización y los órganos de control interno en México, estas instituciones están encargadas de establecer límites al poder gubernamental implementando controles internos y externos al ejercicio del poder. Por lo tanto, sus actividades son complementarias.

Cuadro 1. Control interno y fiscalización superior como límites y controles al poder

Control Interno	Fiscalización superior
El ejercicio del poder no debe sobrepasar los límites establecidos por el orden jurídico. Por lo tanto, existen límites a la autoridad y sistemas de control que vigilen su correcto acatamiento. Ello impide el abuso de poder o sanciona a quienes lo hacen, resarcando a los afectados. Los gobiernos crean sistemas de control interno para supervisar el correcto ejercicio del poder.	La fiscalización de recursos que el poder legislativo hace a las instituciones del poder ejecutivo, representa uno de los límites y controles al poder, que deben existir en cualquier régimen democrático. Siendo un control externo capaz de detectar desviaciones al cumplimiento de los límites del orden jurídico.

Al resumir los principales antecedentes que a nivel nacional han dado forma a la fiscalización y el control de recursos, es identificado un punto de desarrollo común que tiene origen en la reforma constitucional del año 2015 y su marco normativo secundario emitido un año después. La llamada reforma anticorrupción tuvo entre sus objetivos, crear un Sistema Nacional Anticorrupción integrado por un Comité Coordinador, un Comité de Participación Ciudadana y un Comité Rector del Sistema Nacional Anticorrupción. Pero también, configurar un nuevo régimen de responsabilidades administrativas de servidores públicos y particulares en el país.

Dado que el control interno y la fiscalización de recursos públicos fueron temas centrales de la reforma anticorrupción. A continuación, se resumen los principales

cambios suscitados a partir de tal reforma, pues ésta modificó algunas facultades de las Entidades de Fiscalización Superior y los OIC especialmente en relacionadas con el procedimiento para sancionar responsabilidades administrativas.

La emisión de la Ley General de Responsabilidades Administrativas otorgó competencias a las Entidades de Fiscalización Superior que antes no tenían. Previo a la emisión de dicha ley, las Entidades de Fiscalización al término de sus auditorías promovían antes los órganos de control de los poderes ejecutivos las posibles faltas administrativas cometidas por servidores públicos, para que dichos órganos, realizaran las investigaciones y, de ser el caso, sancionaran a los responsables. Asimismo, eran competentes para desarrollar procedimientos resarcitorios. Ahora, las Entidades de Fiscalización son competentes para investigar y substanciar las presuntas faltas administrativas calificadas como graves, que tienen como medio de detección la práctica de auditorías por la propia entidad de fiscalización.⁵ No obstante, ya no son competentes para desarrollar procedimientos resarcitorios. Pues ahora corresponde a los tribunales de justicia administrativa (también llamadas salas administrativas en algunas entidades federativas) dictar los resarcimientos cuando son detectados daños a la hacienda de los entes públicos.⁶

Respecto a las facultades de los OIC, la clasificación de las faltas administrativas como graves y no graves condicionó su intervención en el desarrollo de los procedimientos de responsabilidad administrativa. Previo a la emisión de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, cada legislatura en los estados del país regulaba el procedimiento para imponer sanciones administrativas, de tal manera que, existían particularidades entre las leyes de cada entidad federativa. No obstante, los órganos de control de los poderes ejecutivos tenían competencias para recibir denuncias, investigar, substanciar y sancionar las faltas administrativas, sin la intervención de un órgano jurisdiccional. El cambio que trajo consigo la emisión de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, unificó el procedimiento para imponer sanciones administrativas en el país. También incorporó la clasificación de faltas administrativas como graves y no graves. Precisamente dicha clasificación condicionó la intervención de los OIC pues ahora investigan, substancian y resuelven los procedimientos por faltas administrativas calificadas como no graves. No obstante, cuando las faltas son calificadas como

⁵ Véase el artículo 11 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

⁶ Véase el artículo 109 de la Constitución federal.

graves, tan solo investigan y substancian el procedimiento, mientras que la resolución corresponde a un tribunal de justicia administrativa.

Además de los cambios en la manera de llevar a cabo las etapas del procedimiento para determinar responsabilidades administrativas. La reforma anticorrupción atendió una necesidad manifestada por las entidades fiscalizadoras del país, pues la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción creó formalmente el Sistema Nacional de Fiscalización en 2016, a través del cual es generado un nuevo modelo de fiscalización sustentado en la coordinación de sus integrantes.

El Sistema Nacional de Fiscalización 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 omisiones.⁷

La reforma anticorrupción también originó que las entidades federativas legislaran su marco regulatorio en combate a la corrupción. De tal manera que la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes creó un SEF. En las páginas siguientes se profundizará en la conformación de dicho Sistema, que surge con el objeto de establecer acciones y mecanismos de coordinación entre los integrantes del mismo, que promoverán el intercambio de información, ideas y experiencias encaminadas a avanzar en el desarrollo de la fiscalización de los recursos públicos.

8

Creación del Sistema Estatal de Fiscalización

La reforma a la Constitución local que creó el Sistema Estatal Anticorrupción fue publicada en el Periódico Oficial del Estado el 5 de septiembre de 2016, hecho que transformó la visión del Estado en materia de combate a la corrupción. En su artículo 82 B, la Constitución local sujeta como bases mínimas que el Sistema Anticorrupción esté integrado por un Comité Coordinador y por un Comité de Participación Ciudadana. Fue hasta la publicación de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes, el 8 de mayo de 2017, cuando es reconocida la

⁷ Véase el artículo 3 fracción XII de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

⁸ Véase el artículo 37 de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes.

existencia de un Comité Rector del SEF y de la Plataforma Digital Estatal como integrante del Sistema Anticorrupción.

Figura 1. Cronología de instalación de los órganos colegiados que conforman el Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes



Fuente: Elaboración propia.

En términos de ley, el SEF se integra por el OSFAGS, la Contraloría del Estado y las contralorías municipales o sus órganos encargados del control interno. No obstante, para el ejercicio de las competencias que la ley le otorga al SEF, éste cuenta con un Comité Rector, conformado por el titular del OSFAGS, el titular de la Contraloría de Estado y siete miembros rotatorios de las contralorías municipales elegidos por periodos de dos años. Dicho Comité debe ser presidido de forma rotativa cada año por el titular del OSFAGS y el titular de la Contraloría de Estado.⁹

Atendiendo al objetivo por el que fue creado, el SEF, debe establecer acciones y mecanismos de coordinación entre sus integrantes, así como promover el intercambio de información, ideas y experiencias encaminadas a avanzar en el desarrollo de la fiscalización de los recursos públicos. Para el ejercicio de sus competencias la ley establece que el SEF cuenta con un Comité Rector facultado para diseñar, aprobar y promover políticas integrales de fiscalización y control de recursos públicos; instrumentar mecanismos de coordinación entre todos los integrantes del Sistema; así como integrar mecanismos de suministro,

⁹ Véase el artículo 39 de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes.

intercambio, sistematización y actualización de la información que generen las instituciones en materia de fiscalización y control de recursos públicos.¹⁰

A pesar de su creación normativa en 2017, el Comité Rector del SEF se instaló el 31 de enero de 2023.¹¹ En la sesión de instalación fue acordado que el titular del OSFAGS presidiera este órgano colegiado por primera vez, además, sus integrantes acordaron que el titular de la Contraloría del Estado se desempeñara como secretario de actas. Respecto a los miembros rotatorios tomaron protesta por un periodo de dos años, los titulares de los órganos encargados del control interno de los municipios de: Aguascalientes, Asientos, Calvillo, Cosío, El Llano, Jesús María y San Francisco de los Romo.

Figura 2. Integración del Sistema Estatal de Fiscalización



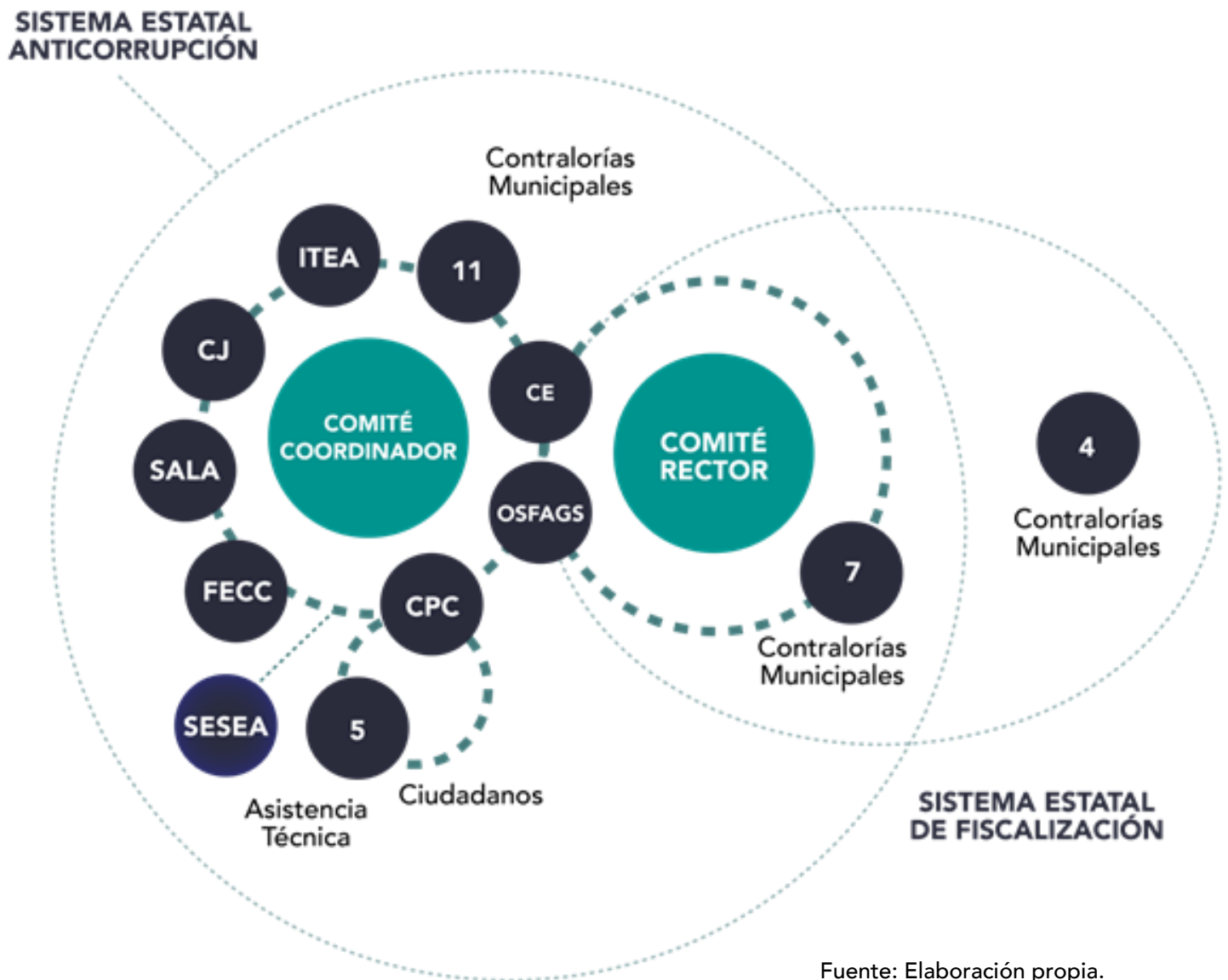
Fuente: Elaboración propia.

¹⁰ Véase el artículo 40 de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes.

¹¹ La sesión de instalación del Comité Rector puede ser visualizada en:
<https://www.youtube.com/watch?v=Y2FiF1UIk0c>

No pasa inadvertido que la instalación del Comité Rector del SEF significó que, el engranaje institucional del Sistema Estatal Anticorrupción, se encuentra completo. Pues la ley determina su conformación a través de un Comité Coordinador, un Comité de Participación Ciudadana y un Comité Rector del SEF

Figura 3. Conformación del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes



Fuente: Elaboración propia.

DIAGNÓSTICO

Problema 1. Ley de Fiscalización Superior del Estado de Aguascalientes, desactualizada

La existencia de una institución encargada de revisar el gasto público en México tiene antecedentes desde la época colonial con la existencia del Tribunal de Cuentas. Como país independiente México instituyó la Contaduría Mayor de Hacienda bajo la inspección de la Cámara de Diputados, institución que fue refrendada en la constitución mexicana de 1917 y que permaneció con ese nombre hasta el año de 1999, cuando transitó al modelo federal que actualmente está vigente, es decir como Auditoría Superior de la Federación (Ugalde 2000, 156).

En la época reciente, son identificadas tres reformas constitucionales que modificaron el funcionamiento de la fiscalización superior de cuentas públicas en México. La primera sucedió en el año de 1999, misma que creó a la Auditoría Superior de la Federación como Órgano de Fiscalización Superior con autonomía técnica y de gestión; asimismo, le confirió mayores facultades para la revisión de cuentas de la Hacienda Pública Federal; así como para determinar daños y perjuicios que permitían el fincamiento de responsabilidades resarcitorias (Andrade 2013, 64).

La segunda reforma constitucional que modificó el funcionamiento de la fiscalización superior en el país, estuvo integrada como uno de los componentes de la reforma hacendaria, en materia de gasto y de contabilidad gubernamental sucedida en el año 2008. En materia de fiscalización, esta reforma estableció que las legislaturas de los Estados contaran con entidades estatales de fiscalización como órganos con autonomía técnica y de gestión, además sentó las bases para la elección de sus titulares y su duración en el cargo. Por su parte, en el orden federal modificó los tiempos de revisión de la cuenta pública e incorporó la verificación al desempeño en el cumplimiento de objetivos, por referir los cambios más relevantes (Andrade 2013, 66).

En Aguascalientes, los cambios que trajo consigo la reforma constitucional en materia de fiscalización de 2008 tuvieron como efecto que el 8 de diciembre de ese mismo año, fuera publicado en el Periódico Oficial del Estado la reforma de los artículos 27 y 90 de la Constitución Local, así como la adición de los artículos 27 A, 27 B y 27 C que, entre otras cuestiones, instituyeron al OSFAGS, dotándolo

de autonomía técnica y de gestión. No obstante, en los artículos transitorios del decreto de reforma, fue establecido que la Contaduría Mayor de Hacienda - instancia encargada de la fiscalización de cuentas públicas dependiente del Congreso del Estado- seguiría en funciones en tanto no fuera expedida la Ley Superior de Fiscalización del Estado de Aguascalientes; expedición que sucedió hasta el 21 de noviembre de 2011.

Por último, la tercera reforma constitucional que modificó las atribuciones y funcionamiento de la fiscalización superior a nivel nacional, fue parte central de la reforma en materia de combate a la corrupción del año 2015 y la emisión de su legislación secundaria sucedida en 2016. En síntesis, los cambios más sustantivos en materia de fiscalización que trajo consigo esta reforma son puntualizados a continuación.

Cuadro 2. Efectos de la reforma anticorrupción en materia de fiscalización

Efecto
1. La supresión de los principios de anualidad y posterioridad en la función de fiscalización (tanto en el ámbito federal como en el local);
2. La facultad de la Auditoría Superior de la Federación para solicitar información del ejercicio fiscal en curso, con motivo de la planeación de sus auditorías;
3. Ordenar expresamente que los informes de auditoría de las entidades estatales de fiscalización sean públicos;
4. Otorgar competencias para investigar y substanciar procedimientos de responsabilidad administrativa por faltas graves tanto a la Auditoría Superior de la Federación como a las entidades estatales de fiscalización;
5. Estableció el 30 de abril como fecha límite para que los gobiernos estatales entreguen a las legislaturas las cuentas públicas del año anterior y;
6. Estableció un nuevo procedimiento para determinar responsabilidades administrativas de servidores públicos y particulares vinculados con éstos, a través del cual, la determinación de la responsabilidad para resarcir daños y perjuicios ocasionados a las Haciendas Públicas o al patrimonio de los entes, pasó a ser competencia de los tribunales de justicia administrativa.

Fuente: Elaboración propia.

De conformidad con la reforma anticorrupción gestada en el Congreso de la Unión en 2015, las legislaturas de las entidades federativas tuvieron la encomienda de ajustar su marco normativo local para hacer operable los cambios institucionales formulados a nivel general en el país. Tomando en consideración lo anterior, la reforma a la constitución local en materia de combate a la corrupción en Aguascalientes fue publicada en el Periódico Oficial del Estado el 5 de septiembre

de 2016, mientras que su marco normativo secundario fue publicado en 2017. No obstante, la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Aguascalientes no ha sido armonizada con el resto de leyes que integran la reforma anticorrupción.

La falta de armonía de la Ley de Fiscalización Superior con diversas disposiciones contenidas en leyes producto de la reforma anticorrupción, ha sido expuesta por el Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes desde el año 2020, quien le ha recomendado al Poder Legislativo del Estado en dos ocasiones, impulsar la debida armonización de la Constitución local y la Ley de Fiscalización Superior del Estado con diversos ordenamientos de la Constitución federal y la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en cuanto a facultades y funcionamiento del OSFAGS.¹²

De manera específica, las recomendaciones emitidas por el Comité Coordinador señalan como materia de armonización, suprimir de la Ley de Fiscalización y de la Constitución local, las menciones a la posterioridad y anualidad como principios rectores de la actuación del OSFAGS; garantizar la publicidad que debe darse al informe de resultados de la revisión de las cuentas públicas; clarificar las funciones en materia de investigación y substanciación de faltas administrativas graves que tiene el OSFAGS; fortalecer la autonomía técnica de la entidad de fiscalización superior, eliminando la facultad de la Comisión de Vigilancia del Congreso del Estado para modificar, suspender o cancelar las acciones realizadas por el OSDAGS (disposición conferida en el artículo 91 de la Ley de Fiscalización Superior del Estado); así como las disposiciones en materia de imposición de resarcimiento de los daños y perjuicios a la hacienda pública, y los medios de impugnación correspondientes¹³ establecidos en la Ley de Fiscalización Superior, ajustándolas

¹² Véase la Recomendación no vinculante: REC-CC-SESEA-2020.01, emitida por el Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción en su Segundo Informe Anual 2020, disponible en: <https://drive.google.com/file/d/1TV5GAvWGI6AEzrOdXpbXd1-DFmbLw73F/view> así como la recomendación no vinculante: REC-CC-SESEA-2021.01, emitida por el Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción en su Tercer Informe Anual 2021, disponible en: https://drive.google.com/file/d/1cgUjL_nDg-fpNnzTsQSHcl11MIYKA7GV/view

¹³ Considérese, como se ha señalado en la Recomendación REC-CC-SESEA-2021.02, emitida por el Comité Coordinador, derivada de su Tercer Informe Anual 2021, que conforme lo establece el artículo 221 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la legislatura local está facultada para regular el Recurso de revisión, medio de defensa a través del cual, las autoridades fiscalizadoras pueden inconformarse por una resolución definitiva de la Sala Administrativa que determine la inexistencia de responsabilidad por parte de los presuntos infractores.

al esquema vigente, a través del cual el Estado puede obtener la reparación por faltas administrativas.

Por lo expuesto en este diagnóstico, es previsto que el OSFAGS revise la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Aguascalientes, con el fin de promover su actualización y armonizar sus disposiciones, atendiendo a la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación los días 26 y 27 de mayo de 2015, así como al marco legal vigente en materia de responsabilidades administrativas.

Problema 2. Conceptos y procesos de auditoría, heterogéneos

Durante las últimas décadas han existido una serie de esfuerzos encaminados al fortalecimiento de la transparencia y rendición de cuentas en México a través de la fiscalización de recursos públicos, siendo la *auditoría gubernamental*, una de sus herramientas predilectas.

En términos generales, la auditoría gubernamental se desarrolla en cuatro etapas fundamentales: la planeación, la ejecución, la elaboración del informe y finalmente, el seguimiento.¹⁴ A pesar de ello, las particularidades y tiempos de ejecución varían atendiendo a la naturaleza de la entidad fiscalizadora, su marco normativo y estándares; por ende, cada una de las instancias concibe su propio proceso de auditoría y los objetos de su revisión.

En cumplimiento del artículo 42 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, los integrantes del Sistema Nacional de Fiscalización, adoptaron, adecuaron y se dotaron de las Normas Profesionales de Auditoría del Sistema Nacional de Fiscalización (NPASNF) desde el marco normativo de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, por sus siglas en inglés INTOSAI (SNF 2014, 6), beneficiando en Aguascalientes, a la Contraloría del Estado y al OSFAGS, quienes, al igual que el resto de los integrantes del Sistema Nacional de Fiscalización, aplican estas pautas con carácter obligatorio.

Según dichas Normas, en su edición 2014, a lo largo de la fase de planeación, los auditores deben (1) asegurarse de establecer con claridad los términos de referencia de la auditoría; (2) tener una comprensión clara de la naturaleza del ente auditado; (3) realizar una evaluación de riesgos o análisis del problema y adecuarlo; (4) identificar y evaluar los riesgos que sean relevantes para los objetivos de la

¹⁴ Proceso de auditoría esquematizado en la norma profesional de auditoría del Sistema Nacional de Fiscalización No. 100

auditoría; y (5) planear su trabajo estratégica y operacionalmente (SNF 2014, 98-100).

Durante la ejecución de una auditoría, el responsable, debe aplicar los procedimientos de auditoría que resulten en evidencia suficiente, competente, pertinente y relevante, misma que deberá ser evaluada para posteriormente, emitir los resultados (SNF 2014, 100).

En la elaboración del informe, se debe considerar que los resultados van dirigidos a las partes interesadas, incluyendo a la ciudadanía, por lo que se debe emplear un lenguaje claro. Asimismo, el informe facilitará la última etapa de este proceso; el seguimiento (SNF 2014, 101).

La aplicación de estos principios, sin embargo, está sujeto a la naturaleza y ámbito de competencia en el que actúa cada autoridad fiscalizadora, presuponiendo un reto para establecer pautas comunes de actuación.

Los esfuerzos por estandarizar los procesos de auditoría en el ámbito estatal El SEF se integra por el OSFAGS, la Contraloría del Estado y los OIC municipales.¹⁵

Órgano Superior de Fiscalización

El proceso de auditoría empleado por el primero de estas instituciones, el OSFAGS, se encuentra establecido en la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Aguascalientes, emitida en 2011.¹⁶

Además, este ente de fiscalización superior ha contribuido a esclarecer la función auditora, a través de la emisión de su *Lineamiento técnico para la entrega de documentación comprobatoria y justificativa de las cuentas públicas*, publicado en el Periódico Oficial del Estado el 11 de noviembre de 2013, así como a través de sus *Lineamientos de Auditoría de Desempeño* a través del Acuerdo AS/002/2020, dado a conocer a través de éste mismo medio oficial el 23 de marzo de 2020. Su ámbito de aplicación, sin embargo, se circunscribe a la revisión de la cuenta pública practicada por el personal auditor del OSFAGS.

¹⁵ Véase el artículo 37, fracción I, II y III de la LSEA

¹⁶ Disponible en:

<https://eservicios2.aguascalientes.gob.mx/NormatecaAdministrador/archivos/EDO-18-23.pdf>

Contraloría del Estado

El artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, faculta a la Contraloría para establecer normas de fiscalización y auditoría que deben observar las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo.

En 2021, este órgano emitió las *Normas Generales para la Realización del Proceso de Fiscalización*,¹⁷ las cuales definen:

...los requisitos de la orden del acto de fiscalización; las diligencias para dar inicio a las auditorías, revisiones y visitas de inspección practicadas por las autoridades fiscalizadoras; los plazos que tienen las autoridades fiscalizadas para proporcionar documentos e información requeridos para la práctica de los actos de fiscalización; el contenido de las cédulas de resultados; el contenido del informe de resultados, y la obligación de enterar al mismo al titular de la entidad fiscalizada...

En relación a las acciones promovidas y su seguimiento, establece que las autoridades fiscalizadoras formulan recomendaciones preventivas y al desempeño, emiten observaciones correctivas, y promueven responsabilidades; otorga 20 días hábiles al titular del ente fiscalizado para que, a partir del informe de resultados, compruebe las medidas adoptadas para atender las acciones promovidas, presente un programa de trabajo para darles cumplimiento, o bien justifique su improcedencia; establece la obligación de la autoridad fiscalizadora de hacer constar en cédulas de seguimiento, los avances en las acciones promovidas, y la obligación de remitirlas al respectivo titular de la entidad fiscalizada, y de informar a la Contraloría del Estado los resultados de dicho seguimiento...

Asimismo, define los requisitos mínimos del informe de irregularidades, en relación a presuntas faltas administrativas o infracciones cometidas por licitantes, contratistas, proveedores o prestadores de servicios, a las Leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, y de Obras Públicas y Servicios Relacionados, ambas del Estado de Aguascalientes y sus Municipios (SESEA 2022d, 187).

¹⁷ Véase la publicación de las Normas en el siguiente enlace:

<https://eservicios2.aguascalientes.gob.mx/NormatecaAdministrador/archivos/EDO-22-42.pdf>

Fundado en los numerales 1º y 42 de las Normas antes mencionadas, la Contraloría Estatal expidió ese mismo año los *Lineamientos de los Actos de Fiscalización realizados por la Dirección General de Auditoría Gubernamental de la Contraloría del Estado y por las Autoridades Auditoras de los Órganos Internos de Control de las Entidades*,¹⁸ los cuales tienen por objeto “proporcionar un instrumento de apoyo que facilite y estandarice las actividades del trabajo de fiscalización en la Administración Pública Estatal, desde su planeación hasta la presentación del Informe de Resultados, el seguimiento de las acciones determinadas, así como el Informe de Irregularidades Detectadas”. Estos lineamientos pretenden ser un marco de referencia para garantizar la calidad u homogeneización en los actos de fiscalización practicados por los auditores públicos (SEA 2022, 598).

Estos dos últimos documentos, no se limitan a homologar los conceptos a emplear, sino que aportan, desde un punto de vista metodológico y operativo, pautas para la actuación del personal auditor del Poder Ejecutivo, incluyendo a sus entidades. El ámbito de aplicación de dichas pautas, sin embargo, se concreta a la administración pública estatal.

La estandarización de los procesos de auditoría en el ámbito municipal

De una búsqueda en el marco normativo municipal, únicamente se identificaron el *Manual de procedimientos de auditoría financiera y administrativa del municipio de Pabellón de Arteaga*, aprobado por el H. Ayuntamiento de dicho municipio, y publicado en el Periódico Oficial del Estado el 3 de julio de 2017 y el *Manual de Procedimientos de Auditoría a Obras Públicas y Servicios Relacionados del Municipio de Pabellón de Arteaga*, publicado a través del mismo medio oficial el 17 de julio de 2017 (Cuadro 3). Al igual que ocurre en el ámbito estatal, estas directrices resultan aplicables solamente al personal de dicho el órgano de control que audita las dependencias y entidades de ese municipio en lo particular.

Cuadro 3. Comparativo del marco normativo municipal en materia de auditoría interna y de las auditorías realizadas en 2020

Municipio	¿Cuenta con un Reglamento Interior para su Órgano Interno de Control? 1/	¿Cuenta con otros manuales como apoyo para la realización de auditorías? 1/	¿El Órgano Interno de Control realiza auditorías? (2020) 2/
Aguascalientes	Sí	No	Sí

¹⁸ Véase la publicación de la Norma en el siguiente enlace:

<https://eservicios2.aguascalientes.gob.mx/NormatecaAdministrador/archivos/EDO-19-54.pdf>

Municipio	¿Cuenta con un Reglamento Interior para su Órgano Interno de Control? 1/	¿Cuenta con otros manuales como apoyo para la realización de auditorías? 1/	¿El Órgano Interno de Control realiza auditorías? (2020) 2/
Asientos	No	No	Parcialmente
Calvillo	Sí	No	No
Cosío	No	No	No
El Llano	No	No	No
Jesús María	Sí	No	Sí
Pabellón de Arteaga	No	Sí	Sí
Rincón de Romos	No	No	Sí
San Francisco de los Romo	Sí	No	Sí
San José de Gracia	Sí	No	No
Tepezalá	Sí	No	No

Elaboración propia con base en:

1/ Fuente: a la revisión en la Plataforma Nacional de Transparencia conforme a las obligaciones comunes establecidas en el artículo 70, fracción I de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. 2/ Marco Integrado de Control Interno en los Municipios de Aguascalientes 2022, (SESEA 2022c).

Como se muestra en el cuadro 3, solo seis de los once municipios cuentan con un Reglamento Interior del Órgano Interno de Control. En el caso del *Manual de Procedimientos de Auditoría Financiera y Administrativa*, cabe agregar que éste concluye con el análisis de la solventación del área auditada y el cierre de auditoría, por lo que no se puede considerar que abarque el proceso de auditoría de manera integral.

De acuerdo con el *Marco Integrado de Control Interno en los Municipios de Aguascalientes*, cinco de los once municipios no practicaron auditorías internas en el año 2020, siendo estos, Calvillo, Cosío, El Llano, San José de Gracia, y Tepezalá, mientras que Asientos lo hace solo de manera parcial (SESEA 2022c, 104).

El reto de los conceptos en materia de fiscalización

El SNF (2014, 101) señala con claridad que “El proceso de auditoría incluye la preparación de un informe para comunicar los resultados de auditoría a las partes interesadas y, en su caso, a la ciudadanía”. El SNF (2014, 19) “considera de primera importancia el desarrollo de un Glosario del Sistema Nacional de Fiscalización que permita homologar la terminología de auditoría y derecho comparado, empleada por los miembros del Sistema”.

Sin embargo, para que esto se produzca y el proceso de rendición de cuentas salga fortalecido, es preciso contar con conceptos técnicos aplicados por todos

los integrantes del SEF, para la elaboración de informes de auditoría, así como la producción de información estadística que se comunica a otras instancias del Sistema Estatal Anticorrupción, así como del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica y el propio Sistema Nacional de Fiscalización, al que pertenecen la Contraloría del Estado y el OSFAGS.

“Los ciudadanos necesitan entender a su gobierno para ejercer sus derechos... La información pública gubernamental y la que manejan las instituciones públicas en el día a día no tiene un beneficio real, si no es comprensibles y transparente” (SFP 2007, 10). La Secretaría de la Función Pública (2007) recomienda evitar las palabras abstractas y los conceptos o cualidades difusos.

Ello apunta a que es preciso que las instituciones fiscalizadoras utilicen conceptos comunes en la generación de información relacionada al resultado de las auditorías, no solamente para que su difusión pública sea efectiva, sino para producir información estadística estandarizada, consistente con la reportada a instancias locales como el Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción, así como a las federales, como el INEGI o el Sistema Nacional de Fiscalización. A continuación, se presenta un ejemplo de lo mencionado:

El *Informe del Sistema Nacional de Fiscalización* del año 2021, entregado por el SNF al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, reporta que entre el 1º de enero y el 31 de diciembre de 2020, el total de auditorías realizadas por la Contraloría del Estado fueron dos de manera conjunta con la Secretaría de la Función Pública y otras 45 por sí misma. Respecto de estas 47 auditorías, la Contraloría del Estado, como integrante del SNF, reportó diversa información, como el número correspondiente observaciones o de acciones preventivas o correctivas (SNF 2021, 11 y 14).

Paralelamente, de acuerdo al Censo Nacional de Gobiernos Estatales 2021, la Contraloría del Estado de Aguascalientes realizó, entre el 1 de enero al 31 de diciembre de 2020, 47 auditorías al Poder Ejecutivo (INEGI 2021b, Tabulado predefinido 6.5). A estas habría que sumar otras 3 auditorías realizadas a instituciones de la administración pública municipal durante ese mismo período de tiempo (INEGI 2021a, Tabulado predefinido 6.4). Respecto de las primeras 47 auditorías, el Censo Nacional de Gobiernos Estatales reporta otros datos correlativos como el número de unidades administrativas con observaciones y/o

anomalías. No así en relación con las 3 auditorías al Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México.

Por lo que refiere al OSFAGS, asimismo integrante del SNF, reportó que, durante el año 2020, se presentaron o entregaron al Congreso del Estado un total de 112 auditorías, todas ellas correspondientes a la revisión del ejercicio fiscal 2019 (SNF 2021, 24).

Simultáneamente, el Censo Nacional de Gobiernos Estatales 2021 reporta que la entidad de fiscalización superior de Aguascalientes aplicó 26 auditorías a la administración pública estatal (INEGI 2021b, Tabulado predefinido 6.5) y otras 10 aplicadas a instituciones municipales (INEGI 2021a, Tabulado predefinido 6.4).

Ni el Glosario del Censo Nacional de Gobiernos Estatales 2021,¹⁹ ni su Esquema conceptual²⁰ ni el Cuestionario²¹ definen los conceptos de “auditoría”, “auditoría aplicada”, “observación” o “anomalía” empleados en los tabuladores predefinidos, o contienen información para aclarar dichos conceptos. Es el mismo caso del Glosario,²² Esquema conceptual²³ y Cuestionario²⁴ del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021.

Lo anterior evidencia la necesidad de uniformar los conceptos empleados tanto por las instituciones auditoras como por los propios entes fiscalizados, quienes reportan asimismo información al Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica.

La comparabilidad como característica cualitativa, juega un papel fundamental y solo se logrará estandarizando los procesos de auditoría y estableciendo un

¹⁹ Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/app/glosario/default.html?p=CNGE2021>

²⁰ Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/cnge/2021/#Documentacion>

²¹ Véase en lo particular el Glosario del apartado del Módulo 1 (Administración pública de la entidad federativa), Sección VII (Control interno y anticorrupción), página 10, disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnge/2021/doc/cnge_2021_m1s7.pdf

²² Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/app/glosario/default.html?p=cngmd2021>

²³ Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/app/glosario/default.html?p=cngmd2021>

²⁴ Véase en lo particular el Glosario del apartado del Módulo 2 (Administración pública municipal o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México), Sección VII (Control interno y anticorrupción), página 10, disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cngmd/2021/doc/cngmd_2021_m2s7.pdf

lenguaje universal para los integrantes del SEF. De otra forma, se puede anticipar que no será posible integrar la información relativa a la actividad de los Órganos Internos de Control en el orden de gobierno municipal y, por lo tanto, resulte vano que el SEF integre informes con datos que no sean comparables.

Documentos como el *Vocabulario constitucional de la fiscalización en México* publicado en 2021, o las ya referidas *Normas generales para la realización del proceso de fiscalización* de la Contraloría del Estado, o los *Lineamientos de los Actos de Fiscalización Realizados por la Dirección General de Auditoría Gubernamental de la Contraloría del Estado y por las Autoridades Auditoras de los Órganos Internos de Control de las entidades*, suponen un avance para abstraer los fundamentos constitucionales de la fiscalización, del cúmulo de temas e instituciones al que se encuentra conexas, pero tampoco resulta en un producto diseñado para facilitar la homologación del proceso de auditoría, incluida la elaboración de informes de auditoría y su comunicación al público.

De los retos conceptuales y normativos a los que nos referimos, se desprende la necesidad de que el SEF se coordine para establecer un modelo que homologue, desde un punto de vista metodológico y práctico, el proceso completo de la auditoría, abarcando (1) la planeación de la auditoría, englobando la definición de objetivos, alcance (materia y criterios a utilizar) y enfoque (procedimientos y naturaleza de la auditoría); (2) la realización de auditorías (incluidas las bases para el control documental); (3) la elaboración de informes de auditoría, así como su comunicación a las partes interesadas incluyendo la ciudadanía; y (4) el seguimiento de las recomendaciones y acciones promovidas; y (5) el catálogo de conceptos en materia de fiscalización aplicables a la elaboración de informes de auditoría, así como para la elaboración de información estadística para el Comité Coordinador local, y para el Sistema Nacional de Fiscalización (SNF 2014, 92, 100, 101).

Problema 3. Marco normativo que rige la profesionalización del personal auditor, disperso e inespecífico

En la discusión legislativa que dio origen a la reforma constitucional federal en materia de combate a la corrupción del año 2015, fue propuesto modificar elementos de la fiscalización en México. Entre los cambios, fue presentada la idea de crear un Sistema Nacional de Fiscalización que estuviera conformado por los agentes a cargo de los controles internos y externos en dicha materia. La premisa

central de crear un Sistema Nacional de Fiscalización radicó en instituir una coordinación efectiva entre sus integrantes. Asimismo, de acuerdo con el dictamen de la Cámara de Diputados enviado al Senado de la República,²⁵ el Sistema Nacional de Fiscalización fue pensado como un subsistema consolidado y autónomo pero que funcione como eje central y pilar fundamental del Sistema Nacional Anticorrupción, de manera que las acciones del Estado para prevenir y sancionar la corrupción, no fueran realizadas de forma aislada, sino por el contrario, bajo un sistema coordinado e integral.

La creación del Sistema Nacional de Fiscalización fue instituida a través de la emisión de Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción en 2016, norma que lo define como 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 omisiones.²⁶

Como deja ver la definición del Sistema Nacional de Fiscalización, uno de los medios que permitirán maximizar la cobertura y el impacto de la fiscalización en el país consiste en la aplicación de estándares profesionales similares entre los órganos responsables de las tareas de auditoría gubernamental.

El servicio profesional constituye un "mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad".²⁷ En ese orden de ideas, los *Lineamientos para la Mejora Institucional en materia de*

²⁵ Véase la página 37 del *Dictamen en sentido positivo a las iniciativas con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la constitución política de los estados unidos mexicanos, en materia del Sistema Nacional Anticorrupción*. Disponible para descarga en:

<https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1FqrifGTzg9fr+iEdGiNeX2bXs7X5s6kBo/q678147BEnV6fA==>

²⁶ Véase el artículo 3, fracción XII de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

²⁷ Concepto tomado del artículo 2, párrafo primero, de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

Fiscalización emitidos por el Sistema Nacional de Fiscalización en el año 2018,²⁸ identifican como prioritario para los órganos de fiscalización y de auditoría gubernamental: crear, fortalecer y desarrollar capacidades para incrementar la calidad y el rigor técnico de las revisiones que practican. Además, como aproximación en el cumplimiento de dichas prioridades, los lineamientos identifican la necesidad de transparentar los perfiles, requerimientos y capacidades profesionales que deben cubrir los auditores, pero también la necesidad generar estrategias que evalúen al personal auditor y promuevan incentivos para la actualización de sus competencias.

Las prioridades relacionadas con el desarrollo de capacidades profesionales del personal auditor, expresadas a través de los *Lineamientos para la Mejora Institucional* emitidos por el Sistema Nacional de Fiscalización, están vinculadas con algunos elementos de la Norma Profesional del Sistema Nacional de Fiscalización No. 40, misma que señala las medidas de control de calidad relevantes en la ejecución de auditorías. Entre las directrices de aplicación para los organismos auditores, esta norma prevé que las políticas y procedimientos en materia de recursos humanos contemplen aspectos sobre el reclutamiento, la evaluación del desempeño, el desarrollo profesional, las capacidades y competencias, así como el desarrollo de una carrera profesional-laboral, la promoción y compensación del personal auditor.

La profesionalización del personal auditor en el ámbito estatal y municipal

Órgano Superior de Fiscalización

En el ámbito local, la Ley de Fiscalización Superior establece en su artículo 111 que, el OSFAGS, deberá establecer un servicio fiscalizador de carrera que permita la objetiva y estricta selección de sus integrantes, mediante exámenes de ingreso y que, en atención a su capacidad, eficiencia, calidad y sujeción a los ordenamientos legales aplicables, garantice a través de evaluaciones periódicas su permanencia y la excelencia en la prestación del servicio a su cargo. En atención a ello, fue publicado el 11 de noviembre de 2013 en el Periódico Oficial del Estado, el *Estatuto del Servicio Fiscalizador de Carrera del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Aguascalientes*, documento que regula las bases para

²⁸ Los Lineamientos pueden ser consultados en:

<http://www.snf.org.mx/SharedFiles/Download.aspx?pageid=331&mid=470&fileid=420>

la incorporación, planeación, organización, operación, desarrollo, control, evaluación y ascensos del Servicio Fiscalizador de Carrera.

La evaluación del desempeño del personal auditor del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Aguascalientes (OSFAGS) está a cargo de los titulares de las Unidades Administrativas, se aplica anualmente y es obligatoria para el personal. Se sustenta en la acreditación de las rutas de capacitación y de profesionalización. Dicha evaluación debe contener indicadores que midan la eficacia, eficiencia, actuación y desarrollo laboral del personal de carrera, y se integran en su hoja de servicio...

Es la base para la promoción y ascenso del personal que desempeña funciones de auditoría. Atendiendo a la disponibilidad de vacantes, el personal de carrera que acredite las rutas de capacitación, cumpla las rutas de profesionalización y apruebe la evaluación del desempeño de manera consecutiva durante dos años, será promovido al grado salarial siguiente o a una plaza de jerarquía superior, sujetándose de igual manera a una evaluación del desempeño para ocuparla, de conformidad con las trayectorias de la rama de auditoría (artículos 5º fracción I; 23; 42; y 46 del Estatuto del Servicio Fiscalizador de Carrera del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Aguascalientes). Cabe hacer la aclaración que según los artículos 5º fracción I, y 23 del Estatuto del Servicio Fiscalizador de Carrera del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Aguascalientes (OSFAGS), la totalidad del personal que realiza funciones de auditoría, incluida la operacional y la del desempeño, pertenecen a la rama de auditoría del Servicio Fiscalizador de Carrera del OSFAGS.

El Consejo del Servicio Fiscalizador de Carrera del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Aguascalientes, integrado por los diputados de la Comisión de Vigilancia del H. Congreso del Estado, el Auditor Superior, el Director Administrativo del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Aguascalientes (OSFAGS), un subdirector un jefe de departamento y un auditor de cada dirección del OSFAGS, seleccionados por sus homólogos, es el encargado de aprobar los lineamientos, programas generales, metodologías y líneas de acción en materia de evaluación del desempeño del personal sobre las bases de las rutas de profesionalización... y de las rutas de capacitación... del personal de carrera del OSFAGS...(SESEA 2022d, 222).

Sin embargo, de la información reportada a través de la Plataforma Nacional de Transparencia, referente a la difusión de las convocatorias para ocupar cargos públicos y los resultados de las mismas,²⁹ se desprende que entre los ejercicios fiscales de 2015 y 2022 no se llevaron a cabo concursos para ocupar cargos públicos en el OSFAGS, excepto por la *Convocatoria para la selección de candidatos que integrarán la terna para ocupar el cargo de auditor superior, quien será el titular del OSFAGS*.

El marco normativo aplicable para la profesionalización en el Poder Ejecutivo

En lo que corresponde a la existencia de normatividad para la operación de un servicio de carrera en el Poder Ejecutivo del Estado, sus organismos públicos descentralizados y en los Municipios, es identificada la Ley del Servicio Civil de Carrera para el Estado de Aguascalientes. No obstante, dicha ley exceptúa en el artículo 1º su aplicación a los titulares de las dependencias, subsecretarios, directores generales o sus equivalentes y aquellos considerados como de base por el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Gobiernos del Estado de Aguascalientes, sus Municipios y Organismos Descentralizados.³⁰

La exclusión de servidores públicos a los que le son aplicables las reglas del servicio civil de carrera; así como la división en cuatro grupos de trabajadores que reconoce el artículo 5o del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al servicio de los Gobiernos del Estado de Aguascalientes, sus Municipios, Órganos Constitucionales Autónomos y Organismos Descentralizados (de confianza, de base, temporales y accidentales) es interpretado que, de ser aplicado un servicio civil de carrera, solo funcionaría para la contratación, permanencia, ascensos y remoción de servidores públicos temporales y accidentales. Los primeros definidos como aquellos que siendo de base, únicamente prestan sus servicios por temporadas y en períodos determinados. En tanto que los segundos son definidos

²⁹ La obligación común corresponde con la establecida en el artículo 70 fracción XIV de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como con la establecida en el artículo 55, fracción XIV de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Aguascalientes y sus Municipios.

³⁰ El 8 de octubre de 2019 fue publicado en el Periódico Oficial del Estado el decreto de reforma a la denominación del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Gobiernos del Estado de Aguascalientes, sus Municipios y Organismos Descentralizados, siendo actualmente reconocido como el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al servicio de los Gobiernos del Estado de Aguascalientes, sus Municipios, Órganos Constitucionales Autónomos y Organismos Descentralizados.

como aquellos que no constituyen una necesidad en el servicio o no requieren de la permanencia en el trabajo y que prestan sus servicios por obra y tiempo determinado.³¹

De acuerdo con el más reciente *Censo de Gobierno* de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción, al 30 de septiembre de 2022, la administración pública centralizada y descentralizada a nivel estatal, sumaba 9,162 puestos de trabajo, de los cuales se encontraban sujetos a servicio profesional de carrera 2,145 o el 23% (SESEA 2022b).

El contexto para la profesionalización del personal auditor en el ámbito municipal

De una revisión efectuada a la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes, se advirtió que no se encuentra regulado algún procedimiento para nombrar a las personas que conforman los OIC, incluido el personal auditor, salvo por algunas disposiciones aplicables a la designación de los titulares luego de una reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado el 28 de marzo de 2022.

De acuerdo con el Quinto Informe del Sistema Estatal Anticorrupción, al 30 de septiembre de 2022, sólo los municipios de Jesús María y Pabellón de Arteaga cuentan con un catálogo de niveles de capacitación, especialización y profesionalización (o equivalente) en el que se enlisten los puestos sujetos a servicio civil de carrera (SEA 2022, 560).

Por lo que refiere el ámbito municipal, por su parte, la administración centralizada y descentralizada reportó a esa misma fecha, 11,401 puestos de trabajo, de los cuales solamente el 0.42% se encontraban sujetos a servicio profesional, de acuerdo a su departamento de recursos humanos o su homólogo (SESEA 2022b).

Las cifras correspondientes al personal ingresado corresponden a esta realidad. De acuerdo a la SESEA (2022b) entre octubre de 2021 y septiembre de 2022 ingresaron un total de 2,951 servidores públicos a las dependencias y entidades de la administración municipal; pero de éstos, solamente en 11 casos se reportó que habían ingresado por mecanismos de meritocracia.

³¹ Véase el artículo 5 inciso E, párrafos cuarto y quinto del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al servicio de los Gobiernos del Estado de Aguascalientes, sus Municipios, Órganos Constitucionales Autónomos y Organismos Descentralizados.

En este contexto laboran 30 servidores públicos municipales, encargados de la realización de auditorías internas; así como un total de 122 funcionarios que laboran en un Órgano Interno de Control de la administración municipal centralizada o descentralizada.

Cuadro 4. Número de servidores públicos de los OIC municipales encargados de realizar auditorías internas en el Corte 2022

Municipio	Total de servidores públicos que trabajan en el OIC	Servidores públicos encargados de realizar auditorías internas
Aguascalientes	58	14
Asientos	6	1
Calvillo	8	5
Cosío	7	1
El Llano	3	NA
Jesús María	10	3
Pabellón de Arteaga	7	1
Rincón de Romos	6	2
San Francisco de los Romo	7	2
San José de Gracia	5	0
Tepezalá	5	1
Total	122	30

Fuente: Elaboración propia con datos del SEA 2022 y la SESEA 2022b

Nota: el Corte 2022 hace referencia al periodo de información generada entre el 01 de octubre de 2021 y el 30 de septiembre de 2022

No pasa desapercibido que el artículo 20 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, establece que para la selección de los integrantes de los OIC se deberá observar un sistema que garantice la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y los mecanismos más adecuados y eficientes para su profesionalización, de tal manera que, de ponerse en práctica un servicio profesional en materia de auditoría y fiscalización, impulsaría el cumplimiento del artículo 20 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

A este respecto, el resolutivo tercero de la Recomendación REC-CC-SESEA-2022.03-2, derivada del Quinto Informe del Comité Coordinador:

...recomienda a todos los municipios y a sus organismos descentralizados, que establezcan en su normativa que el personal adscrito a las áreas de

auditoría, investigación, substanciación y resolución de sus Órganos Internos de Control, estará sujeto a un régimen de servicio profesional que se apegue a los principios que rigen al servicio público, precisando los niveles o jerarquías a los que aplicará, las formas y periodicidad en que se evaluará a los servidores públicos, el derecho de acceder a mejores cargos con base en su desempeño y concursos de oposición... todo ello atendiendo a lo previsto en el artículo 20 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas (SEA 2022, Anexo 4)

En la misma dirección apunta el Informe final sobre Aguascalientes del Mecanismo Nacional de Revisión entre Pares de la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción en México, en el que se recomienda al Estado de Aguascalientes y sus municipios “generar incentivos que promuevan e implementen esquemas de servicio profesional de carrera en especial en las áreas de adquisiciones, tesorería y contralorías internas” (ONUDD 2023a, 65).

La aplicación de estándares profesionales similares entre los órganos responsables de realizar auditorías gubernamentales permitirá fortalecer los procesos de auditoría y desarrollar capacidades para incrementar la calidad y el rigor técnico de las revisiones. El Comité Rector del SEF, en el ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 43 de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes, deberá emitir los lineamientos para la mejora institucional en materia de fiscalización.

Dichos lineamientos deberán considerar la creación de un servicio profesional en materia de auditoría y fiscalización que considere las etapas de reclutamiento, evaluación del desempeño, desarrollo profesional, capacidades y competencias del personal y todas aquellas que permitan formar una carrera profesional-laboral. Los lineamientos también servirán como un modelo a seguir o estándar al cual adherirse, por ello, los integrantes del SEF tendrán que promover en los órganos reguladores de sus respectivos órdenes de gobierno, la reglamentación de su servicio profesional en materia de auditoría y fiscalización. Así como su puesta en práctica.

Problema 4. Impacto y cobertura de la fiscalización, limitados

Las *Normas profesionales de auditoría* aplicables a los integrantes del Sistema Nacional de Fiscalización, como lo son la Contraloría del Estado y el OSFAGS,

establecen que la planeación de los trabajos de auditoría implica, conforme a las normas profesionales aplicables, la definición de aspectos estratégicos y operativos, que atañen por una parte, a la definición de los objetivos, alcance (incluyendo la materia y criterios a usar) y enfoque (naturaleza y procedimientos) de la auditoría; y por la otra, a la determinación de los tiempos y recursos que se requieren (SNF 2014, 99-100).

De acuerdo al INEGI (2022, Tabulado básico 5.6) en el año 2021 se realizaron 170 auditorías al poder ejecutivo por parte de las diversas autoridades de control, vigilancia y/o fiscalización. El 75% de las revisiones las realizaron instituciones locales, y el 25% instituciones federales. El OSFAGS realizó 19 (al poder ejecutivo); la Contraloría del Estado realizó 15; y los OIC de las Instituciones llevaron a cabo 83.

Por su parte, en el ámbito municipal, se aplicaron 75 auditorías a las instituciones de la administración pública en el año 2020 (INEGI 2021a, Tabulado básico 6.4). De acuerdo a esta fuente, el 58 de estas auditorías (el 77.3% de ellas) fueron realizadas por las Contralorías municipales o los OIC de las instituciones; otras 13 de las revisiones (17.3%) corrieron a cargo de la Contraloría del Estado o el OSFAGS; mientras que la Auditoría Superior de la Federación practicó 4 auditorías.

Estas cifras constituyen un referente del número de actos de fiscalización que se realizan cada año a nivel estatal y municipal, cada uno con su propio objeto y naturaleza, implicando ejercicios de planeación simultáneos pero inconexos, en los que las autoridades fiscalizadoras no tienen algún intercambio de comunicación para determinar el curso de acción que aproveche de mejor manera sus recursos.

La creación del Sistema Estatal Anticorrupción y el establecimiento del SEF le apuestan a la implementación eficaz y eficiente de acciones coordinadas entre todas las instancias involucradas en el combate a la corrupción, para generar un apoyo integral y cumplir con sus mandatos, reducir el riesgo de disparidad entre protocolos, manuales, criterios y áreas de trabajo entre los agentes fiscalizadores y órdenes de gobierno.

De acuerdo al artículo 3, fracción XIX de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes,³² el Sistema Nacional de Fiscalización:

debe garantizar mecanismos de coordinación para llevar a cabo las tareas de auditoría gubernamental y así maximizar la cobertura y el impacto de la fiscalización 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 omisiones.

Como se hizo referencia en el diagnóstico del Problema 3, la reciente instalación en Aguascalientes del SEF, supone la oportunidad para que sus integrantes, uniformen la metodología con que elaborarán los Programas anuales de auditoría, así como para que incidan de manera recíproca, en la determinación del objeto y enfoque de sus auditorías, evitando duplicar revisiones de la misma naturaleza durante el mismo ejercicio fiscal, o bien coordinándolas para incrementar su impacto, verificando que no se repliquen las mismas irregularidades.

Por una parte, el OSFAGS realiza la planeación y programación de auditorías con base en los criterios y prioridades establecidas en la Ley de Fiscalización superior del Estado de Aguascalientes.³³ Al respecto, el artículo 24, fracción XXXIII del ordenamiento en cita, determina que será facultad del OSFAGS establecer un programa anual de auditoría de la totalidad de las Entidades Fiscalizadas conforme a lo siguiente:

- A) Las que tuvieran mayor número de irregularidades en el ejercicio anterior;*
- B) Las que tienen más tiempo sin ser fiscalizadas ni auditadas;*
- C) Las que tengan denuncias ciudadanas;*
- D) Las demás que se determinen, ya sea por insaculación o por cualquier otro método*

³² Disponible en:

<https://eservicios2.aguascalientes.gob.mx/NormatecaAdministrador/archivos/EDO-18-78.pdf>

³³ Disponible en el siguiente enlace:

<https://eservicios2.aguascalientes.gob.mx/NormatecaAdministrador/archivos/EDO-18-23.pdf>

Por otro lado, la Contraloría del Estado en términos de sus *Normas Generales para la Realización del Proceso de Fiscalización*,³⁴ determina su programa anual de auditorías con base en los criterios de importancia, pertinencia y factibilidad.

Con respecto a la esfera municipal, y tras una revisión al marco normativo de cada municipio conforme a las obligaciones comunes establecidas en el artículo 70, fracción I de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública,³⁵ de los seis municipios que cuentan con Reglamento Interior para su Órgano Interno de Control,³⁶ dos de ellos (Jesús María³⁷ y San Francisco de los Romo³⁸), retoman los criterios de selección establecidos en la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Aguascalientes; mientras que en el resto de los municipios, se carece de dichos referentes metodológicos.

De lo anterior, se desprende que en la programación de las auditorías hay áreas de interés común, que cada organismo fiscalizador define separadamente, atendiendo a los ámbitos que resultan de interés en su esfera de competencia, sin atender a la posibilidad de que, en caso de redirigir el objeto y naturaleza de sus revisiones, pudieran ampliar la cobertura de dichas verificaciones, o bien disuadir la comisión de faltas administrativas o hechos de corrupción.

Como se ha diagnosticado en relación al Problema 2, homologar estos conceptos resulta indispensable para producir información apropiada, veraz, completa, exacta, accesible y oportuna (ASF 2014, 45). Sin embargo, para evitar duplicidades y optimizar la cobertura y alcance de las revisiones, se requiere de manera inequívoca que los integrantes del SEF intercambien información.

De acuerdo con las acciones que deberán realizar los integrantes del SEF, el artículo 45, fracción I, de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes establece que:

³⁴ Véase la publicación de la Norma en el siguiente enlace:

<https://eservicios2.aguascalientes.gob.mx/NormatecaAdministrador/archivos/EDO-22-42.pdf>

³⁵ Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP_200521.pdf

³⁶ Aguascalientes, Calvillo, Jesús María, San Francisco de los Romo, San José de Gracia y Tepezalá.

³⁷ Véase el artículo 27, fracción XXXIV del Reglamento Interior del Órgano Interno de Control del municipio de Jesús María.

³⁸ Véase el artículo 28, fracción XXXIV del Reglamento Interior del Órgano Interno de Control del municipio de San Francisco de los Romo.

I. Identificarán áreas comunes de auditoría y fiscalización para que contribuyan a la definición de sus respectivos programas anuales de trabajo y el cumplimiento de los mismos de manera coordinada;

Asimismo, según la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes, artículo 46, los integrantes del SEF deben orientar sus acciones a:

III.- Evitar duplicidades y omisiones en el trabajo de los órganos de fiscalización, en un ambiente de profesionalismo y transparencia;

Bajo esos términos, el establecimiento de un instrumento que sea de utilidad a los integrantes del SEF para lograr identificar áreas comunes de auditoría y fiscalización, representa una alternativa de solución viable. Con ello el OSFAGS, la Contraloría del Estado y los OIC de los municipios de nuestra entidad federativa, podrán fortalecer sus procedimientos y mecanismos para verificar el cumplimiento de disposiciones legales y reglamentarias, mejorar las operaciones futuras y divulgar irregularidades, evaluar si los recursos se utilizan correctamente bajo los principios de eficiencia, efectividad y economía y eliminar la duplicidad de esfuerzos.

Un análisis de los informes individuales de auditoría, permitiría “identificar temas, resultados comunes, vínculos, causas primordiales y recomendaciones de auditoría, así como discutirlos con los actores o partes interesadas clave” (SNF 2014, 38). De tal manera que, la valoración de los informes de auditoría realizados en ejercicios anteriores, podría ser orientador para que los integrantes del SEF definan los temas a revisar y los enfoques de auditorías susceptibles de incorporarse en sus programas de auditoría.

De lo anterior se desprende la necesidad de establecer un instrumento para que los integrantes del SEF intercambien datos sobre el objeto, alcance y enfoque de las auditorías, previo a la planeación de las mismas, para identificar áreas comunes de verificación, con el fin de evitar duplicidades en el mismo ejercicio fiscal y promover que la revisión en ejercicios fiscales subsecuentes, retome el objeto y enfoque de las auditorías que registraron un mayor número de irregularidades.

Problema 5. Criterios de auditorías heterogéneos

Una auditoría en el sector público es un proceso sistemático en el que de manera objetiva se obtiene y evalúa evidencia para determinar si la información o las condiciones reales de una institución suceden de acuerdo con la normatividad

establecida (SNF 2014, 85). Las auditorías también son definidas como un examen objetivo y sistemático de las operaciones financieras y administrativas de una entidad, practicado con posterioridad a su ejecución y para su evaluación (ASF 2022, 64). Como es apreciado, ambas definiciones resaltan que el proceso de auditoría debe ser un examen objetivo de la institución auditada.

La objetividad además de ser un principio ético a seguir por el personal de organismos fiscalizadores, es una actitud mental que les permite cumplir su deber sin subordinar el juicio propio a criterios ajenos a las labores emprendidas, de tal manera que las opiniones que emitan, estén sustentadas en evidencia suficiente, competente, pertinente y relevante (SNF 2014, 63). Inevitablemente, para que el proceso de auditoría sea objetivo, durante la etapa de planeación los auditores deben fijar una serie de criterios, entendidos como los puntos de referencia o parámetros utilizados para la revisión del objeto de la auditoría; pues a través de ellos tienen que determinar si los entes fiscalizados cumplen con las disposiciones legales y normativas que los rigen. Bajo esa perspectiva, los criterios de auditoría surgen de diversas fuentes, aunque principalmente en leyes, reglamentos, normas o bien en los objetivos de la institución (SNF 2014, 88-9).

Uno de los problemas que suceden cuando los criterios fijados por los equipos auditores son diferentes al momento de practicar auditorías con un mismo objeto de revisión, pero en distintas instituciones, se relaciona con la pérdida de objetividad e imparcialidad en la detección de hallazgos o desviaciones normativas, pues los puntos de referencia o parámetros de cumplimiento serán distintos en cada una de las auditorías. El problema se torna más complejo ante la diversidad de autoridades facultadas para realizar auditorías. No obstante, una de las obligaciones que tienen los integrantes SEF es el homologar criterios en materia de auditoría y fiscalización, según lo establece el artículo 42 de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes.

La homologación de criterios de auditoría está orientada a fortalecer la objetividad e imparcialidad de las revisiones y los informes que deriven de ellas, de tal manera que exista confianza sobre la fiabilidad y relevancia de la información que cotejan. Ello motiva a que los criterios, además de fijarse por los auditores durante la planeación de las auditorías, estén a disposición de los destinatarios, para que puedan comprender la manera en la que ha sido evaluado el objeto de revisión (SNF 2014, 89). En otras palabras, los criterios de auditoría deben comunicarse a

los entes revisados desde que es planeada la auditoría y también explicitarse en los informes de auditoría o dictámenes respectivos.

Continuando con la importancia de comunicar los criterios utilizados por los auditores al revisar a las institución, la Norma Profesional de Auditoría No. 100 del Sistema Nacional de Fiscalización, denominada “Principios Fundamentales de Auditoría del Sector Público”, establece que una forma de brindar confianza y seguridad de que las conclusiones son adecuadas, es proponiendo una explicación amplia sobre la forma en que se desarrollaron los resultados, criterios y conclusiones, así como la razón por la cual la combinación de hallazgos y criterios dieron como resultado una conclusión o recomendación general (SNF 2014, 91).

Bajo la premisa de identificar en los informes de auditoría realizados por integrantes del SEF algunos criterios utilizados al momento de revisar un objeto de auditoría semejante; fue realizada una revisión aleatoria de los informes generados por el OSFAGS y los OIC municipales, haciendo uso de la Plataforma Nacional de Transparencia³⁹. En la revisión fue identificado que, en algunos casos, los recursos destinados al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF)⁴⁰ son auditados por el OSFAGS y por los OIC municipales, aunque no precisamente en el mismo ejercicio fiscal. A pesar de ello, las conclusiones a las que llegan los auditores dan cuenta de la importancia de homologar criterios de auditoría entre los integrantes del SEF.

La revisión de los informes de la auditoría comentada en el párrafo anterior, permitió conocer que el OSFAGS revisó en algunos municipios el ejercicio del

³⁹ Para conocer los informes de auditoría dados a conocer por el OSFAGS en 2022, fue consultado el formato de transparencia correspondiente a la fracción XXIX del artículo 70 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la información pública nombrado: “Los informes que por disposición legal generen los sujetos obligados”. Mientras que para conocer los informes de auditoría generados por los OIC municipales, fue consultado el formato de transparencia relativo a la fracción XXIV de la ley en comento; referente a “Los informes de resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado que se realicen y, en su caso, las aclaraciones que correspondan”.

⁴⁰ El artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal establece que las aportaciones federales con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (una parte compuesta por el FISMDF) se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas e inversiones que benefician directamente a la población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social.

gasto en inversión pública respecto al ejercicio fiscal 2021, considerando los recursos asignados al FISMDF. Por su parte, el OIC municipal de Cosío transparentó en 2022, el informe de la auditoría practicada a los recursos del FISMDF ejercidos en 2021. En tanto que el OIC municipal de Rincón de Romos transparentó en 2022 el informe de la auditoría practicada a los recursos del FISMDF correspondiente al ejercicio fiscal de ese mismo año. Cabe aclarar que entre las observaciones identificadas por el OSFAGS y los OIC municipales coinciden las relacionadas con la integración de documentación en los expedientes unitarios de obras, así como en la justificación y el pago de gastos indirectos de obra.

Tanto el OSFAGS, al auditar al municipio de San José de Gracia⁴¹, como los OIC municipales de Cosío⁴² y Rincón de Romos⁴³, identificaron que la documentación contenida en algunos expedientes unitarios de obras ejecutadas con recursos del FISMDF no estaba completa. En sus informes auditoría, cada autoridad indicó el incumplimiento de diversos artículos y fracciones de Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados para el Estado de Aguascalientes y sus Municipios; así como en el Reglamento de dicha norma. No obstante, el OIC municipal de Cosío, además, refirió el incumplimiento de las bases de licitación; en tanto que el OIC municipal de Rincón de Romos complementó como parte de la normatividad incumplida en la auditoría, artículos de la Constitución federal, la Ley General de Contabilidad Gubernamental y la Constitución Local del Estado. Lo anterior supone que los criterios de auditoría no necesariamente fueron homogéneos entre las tres autoridades auditoras. A pesar de ello, en los tres casos concluyeron recomendando a los entes revisados que implementen acciones para integrar correctamente los expedientes unitarios de obra.

Por otra parte, al comparar las conclusiones formuladas por el personal del OSFAGS, al auditar al municipio de Jesús María⁴⁴ y el personal del OIC municipal

⁴¹ Véase la Observación Núm. 1 (página 111) del Informe de Auditoría del OSFAGS, disponible en: <https://drive.google.com/file/d/1bmEhzlphu2D-WX-ERTU6YJhwSPIE0WQ0/view>

⁴² Véase la Observación Núm. 1. (página 3) del Informe de Auditoría del OIC de Cosío, disponible en: <https://drive.google.com/file/d/1ssTvJ2JehOMsloLn3d1phacoHbMoUvz/view>

⁴³ Véase la Observación 2 (página 2) del Informe de Auditoría del OIC de Rincón de Romos, disponible en: <http://seguridad-respaldo-cflo.com/Documento/pdf&archivo=OFICIO124OICCA2022.pdf>

⁴⁴ Véase la Observación Núm. 1 (página 226) del Informe de Auditoría del OSFAGS, disponible en: <https://drive.google.com/file/d/182sOIX--DfQKVJjC8a2iCRW1LPmPJP0/view>

de Rincón de Romos⁴⁵, después de observar que, algunos pagos por “conceptos de indirectos de obra” no estaban debidamente comprobados; difieren entre ambas autoridades. El OSFAGS, al determinar como no solventada la observación, promovió una posible responsabilidad administrativa sancionatoria y la formulación de un pliego de observación. Por el contrario, el OIC municipal de Rincón de Romos emitió una recomendación al área auditada. Posiblemente esta diferencia entre las acciones promovidas por las autoridades auditoras, tenga explicación en los criterios de auditoría fijados. Puesto que el OSFAGS además de referir incumplimientos a diversas leyes, también consideró en su análisis las bases de licitación y la minuta de la junta de aclaración de dudas. Es decir, incluyó criterios de revisión que el OIC municipal de Rincón de Romos posiblemente no definió en la auditoría que practicó. El cuadro siguiente, compara las disposiciones incumplidas que refieren los informes de auditoría del OSFAGS y del OIC municipal de Rincón de Romos, relacionados con la no debida comprobación de pagos por “conceptos de indirectos de obra”.

Cuadro 5. Comparativo entre la normatividad y disposiciones jurídicas incumplidas derivadas de observaciones por la no debida comprobación de pagos por conceptos de indirectos de obra; plasmada en un Informe de Auditoría del OSFAGS y otro realizado por el OIC municipal de Rincón de Romos

OSFAGS	OIC municipal de Rincón de Romos
Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas	Normatividad Incumplida
Lo anterior incumple lo establecido en los artículos 42 párrafo primero, 43 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental; 29 primer párrafo del Código Fiscal de la Federación; 80 párrafo segundo de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados para el Estado de Aguascalientes y sus Municipios; 54, 67 párrafo segundo de la Ley de Presupuesto, Gasto Público y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Aguascalientes y sus Municipios; y Numerales 6, 7 y 8 de la Minuta de la Junta de aclaración de dudas y Tabla de Rubros por considerar dentro de sus indirectos de obra y/o en su propuesta; Numeral 8 documento 2.3 e	Lo anterior incumple lo establecido en los artículos 42 párrafo primero, 43 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental; 80 párrafo segundo de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados para el Estado de Aguascalientes y sus Municipios; 54, 67 párrafo segundo de la Ley de Presupuesto, Gasto Público y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Aguascalientes.

⁴⁵ Véase la Observación 3 (página 3) del Informe de Auditoría del OIC municipal de Rincón de Romos, disponible en: <http://seguridad-respaldo-cflo.com/Documento/pdf&archivo=OFICIO124OICCA2022.pdf>

OSFAGS	OIC municipal de Rincón de Romos
Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas	Normatividad Incumplida
apartado I inciso b) de las bases de licitación Estatal 2020.	

Fuente: Observación Núm. 1 (página 226) del Informe de Auditoría del OSFAGS, disponible en: <https://drive.google.com/file/d/182sOIX--DfQKVJiC8a2iCRW1LPmPJP0/view> y Observación 3 (página 3) del Informe de Auditoría del OIC de Rincón de Romos, disponible en: <http://seguridad-respaldo-cflo.com/Documento/pdf&archivo=OFICIO124OICCA2022.pdf>

La homologación de criterios de auditoría, es decir, los parámetros o puntos de referencia que permiten a los auditores determinar el cumplimiento normativo y de objetivos en las instituciones, tendrá que materializarse en un registro escrito que les permita consultar dichos puntos de referencia o parámetros en revisiones sucesivas; además, estos criterios deberán actualizarse permanentemente.

Asimismo, los criterios de auditoría integrados en un registro escrito, deberán comunicarse a las instituciones revisadas, pues les permitiría establecer controles suficientes para generar información pertinente y relevante en la gestión de recursos, factor que reduciría la probabilidad de las instituciones de no solventar las observaciones formuladas en los procesos de auditoría. Pues, tanto el auditor como las instituciones auditadas conocerían la manera en la que sería valorado el cumplimiento normativo y de objetivos a través de criterios homólogos que, además, hagan explícitos los registros y evidencia que permiten comprobar su cumplimiento.

En conclusión, es indispensable establecer un instrumento de coordinación entre los integrantes del Sistema Estatal de Fiscalización para que identifiquen los criterios de auditoría que se puedan homologar. Si bien las auditorías deben contar con los criterios adecuados a las circunstancias y contexto del ente público, la adopción de criterios utilizados en otras auditorías implicaría un intercambio de información pertinente para aumentar la calidad de las auditorías y la certeza jurídica de sus conclusiones. Esto conllevaría a la construcción de un registro, de fácil acceso para los interesados y elaborado con base a la retroalimentación de los informes de auditoría, considerando la reflexión tanto de los auditores como de las instituciones auditadas anteriormente.

Problema 6. Necesidades de capacitación para el personal auditor, desatendidas

En México, el 84% de los integrantes locales del Sistema Nacional de Fiscalización (30 entidades de fiscalización superior estatales y 24 órganos estatales de control) aseguró contar con un programa de capacitación (SNF 2023, 29).

En Aguascalientes, el OSFAGS cuenta con un Estatuto del Servicio Profesional de Carrera, que establece un servicio fiscalizador de carrera dividido en cuatro ramas, incluida la de auditoría, a la que pertenece la totalidad del personal que realiza funciones de auditoría, incluida la operacional y la del desempeño.

La Dirección de Administración de dicho Órgano elabora un Catálogo (que aprueba el Auditor Superior) que establece las funciones, responsabilidades, perfil requerido y descripción de los puestos que integran la estructura orgánica. El Consejo del Servicio Fiscalizador de Carrera, por su parte, aprueba la ruta de capacitación, es decir, el conjunto de asignaturas por rama de especialidad, que contiene la capacitación obligatoria para el personal de carrera. La Dirección Administrativa es el área responsable de mantener actualizadas las rutas de capacitación conforme a las cédulas de puesto del Catálogo antes mencionado, y de informar al Consejo y a las Unidades Administrativas sobre la acreditación de las rutas de capacitación.

Entre octubre de 2021 y septiembre de 2022, el OSFAGS reportó al Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes, haber ejecutado un programa de capacitación diseñado para incrementar la calidad profesional del personal auditor y mejorar los resultados de la auditoría y fiscalización (SEA 2022, 597).

En la administración pública, los titulares de las unidades administrativas de la Contraloría del Estado están facultados para intervenir en la capacitación del personal a su cargo, conforme al artículo 11 fracción VI de su Reglamento Interior, siendo la Secretaría de Administración la facultada conforme al artículo 27 fracción X de la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal de Aguascalientes, para planear y programar la capacitación del personal.

En términos generales, 43 de las 45 instituciones del Poder Ejecutivo, que reportaron para el Censo Nacional de Gobiernos Estatales 2022, aseguró que en 2021 contaba con programas de capacitación de al menos 40 horas efectivas,

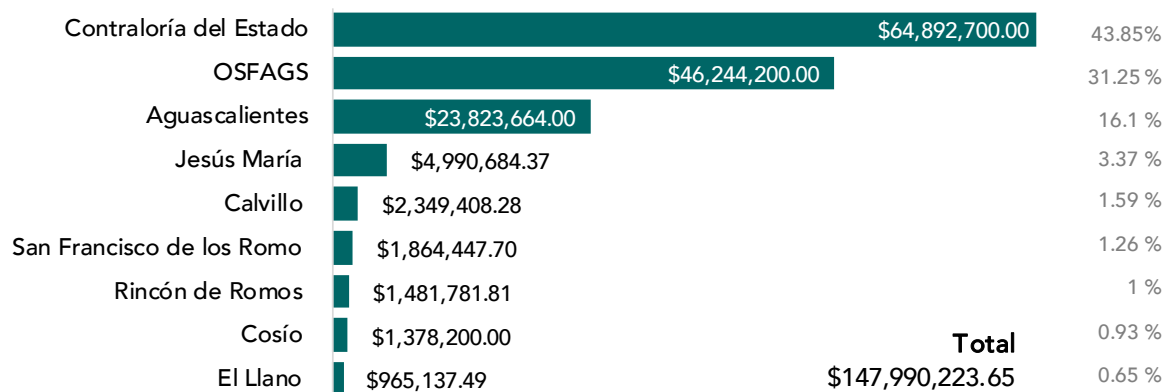
impartidas a los servidores públicos de carrera por expertos, instituciones educativas o de investigación científica o tecnológica (INEGI 2022, Tabulado predefinido 1.13).

En cambio, el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México, reportó que, al cierre de 2020, solamente los municipios de Aguascalientes y Calvillo contaron con un programa de capacitación con estas mismas características (INEGI 2021a, Datos abiertos).

Si bien estas cifras no especifican en qué medida estos programas benefician al personal auditor, sí describen un entorno en el que las necesidades de capacitación de este personal pueden encontrarse atendidas en mayor o en menor medida.

Individualmente considerado, el marco normativo aplicable a cada integrante del Sistema Estatal de Fiscalización propicia que las necesidades de adiestramiento del personal auditor se gestionen conjuntamente con las del resto del personal del ente público, incluido aquel encargado de las actividades sustantivas de tales instituciones, lo que puede suponer un obstáculo para que dichas necesidades se atiendan de manera adecuada. Además, se debe tener en cuenta que el clasificador administrativo de algunos presupuestos de egresos municipales, no desglosa el presupuesto asignado directamente a sus respectivos OIC, como ha sido el caso de Asientos, Cosío, Pabellón de Arteaga, y San José de Gracia (SESEA 2022a).

Figura 4. Presupuesto asignado a los integrantes del Sistema Estatal de Fiscalización para el ejercicio fiscal 2023



Nota: Los presupuestos de egresos para el ejercicio fiscal 2023 de los Municipios de Pabellón de Arteaga y de San José de Gracia no desagregan por clasificación administrativa los recursos asignados a las áreas del municipio. Mientras que para los casos del Asientos y Tepezalá, al 07 de marzo de 2023, no han sido publicados sus presupuestos de egresos para el ejercicio fiscal 2023 en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes. Fuente: Elaboración propia con base en los presupuestos de egresos para el ejercicio fiscal 2023, publicados en el Periódico Oficial del Estado en fechas (26-12-2022, San Francisco de los Romo); (31-12-2022, Aguascalientes, Jesús María y San José de Gracia; así como el de Gobierno del Estado); (02-01-2023, Cosío) y; (09-01-2023, Calvillo, El Llano, Pabellón de Arteaga y Rincón de Romos).

En 2016, el Banco Interamericano de Desarrollo auspició un estudio sobre el fortalecimiento de la gestión de recursos humanos en 10 estados del país, en donde se comparan las buenas prácticas de las entidades federativas con otras experiencias exitosas en América Latina. Dicho análisis llega a la conclusión de que las alternativas viables para establecer una estrategia de profesionalización incluyen la construcción de carreras profesionales en funciones estratégicas de la administración, como lo pudiera ser la auditoría, con reglas de progresión basadas en la capacitación y los concursos de mérito (BID 2016, 29-30).

En México, el personal auditor se ha beneficiado del subsidio federal autorizado para la capacitación y modernización de los servidores públicos estatales y municipales en materia de armonización contable. Durante el ejercicio fiscal 2022, Aguascalientes ejerció \$698,620 de los 50 millones de pesos de este fondo; el recurso se utilizó en la impartición de 35 cursos y talleres entre los cuales se abordaron, entre otros temas, los "Tipos de auditoría", "Auditoría de obra pública", "Introducción a la auditoría forense", "Informes de resultados de auditorías", "Análisis integral de las reformas penales 2020 y 2021 vinculadas con temas tributarios enfocadas a entes públicos y servidores públicos", "Normas profesionales de auditoría del Sistema Nacional de Fiscalización (NPASNF)", "Fiscalización del cumplimiento de las reglas de disciplina financiera y las responsabilidades de los servidores públicos", entre otras materias (CACEA 2022, 12-14).

También, entre los ejercicios fiscales 2021 y 2022, el Consejo de Armonización Contable del Estado de Aguascalientes (CACEA) capacitó a 67 servidores públicos que sustentaron el Examen Único de Certificación (EUC) para la certificación en Contabilidad y Auditoría Gubernamental (CyAG), de los cuales, 39 aprobaron de forma satisfactoria dichos programas (SESEA 2022b).

Otros esfuerzos que en alguna medida pudieron beneficiar al personal auditor de los estados, lo constituyen los realizados por la Secretaría de la Función Pública y

sus homólogos locales, en el marco de la Comisión Permanente de Contralores estados-federación. La Contraloría del Estado de Aguascalientes reportó que, entre octubre de 2020 y septiembre de 2021, se capacitó a 26 de sus funcionarios que cursaron el Diplomado “Ética y Sistema Nacional Anticorrupción”, impartido por la Universidad Panamericana (SESEA 2022b).

En el ámbito municipal, entre octubre de 2021 y septiembre de 2022, los once OIC municipales reportaron haber capacitado a 856 servidores públicos en relación con el control de la corrupción. De entre los OIC de las administraciones centralizadas, los municipios de Asientos, El Llano, Rincón de Romos y San Francisco de los Romo reportaron no haber capacitado a ningún funcionario (SEA 2022, 515).

Esos reportes evidencian que los órganos auditores de los sectores del gobierno con menor presupuesto y personal, pueden beneficiarse de la colaboración entre integrantes del Sistema Estatal de Fiscalización, facilitando en el proceso, el intercambio de buenas prácticas.

En ese contexto, cabe tener en cuenta que recientemente, en el marco del Mecanismo Nacional de Revisión entre Pares de la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción en México, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Corrupción recomendó al Estado Mexicano que, para implementar de mejor manera el artículo 9 de la Convención Mérida, se deben:

7. Generar mecanismos de evaluación y desempeño para el personal de las auditorías y contralorías, con el fin de asegurar su constante capacitación y profesionalización. Asimismo, se sugiere considerar mecanismos de certificación constante para el personal fiscalizador de la entidad, mismos que permitirían que el personal se mantenga actualizado y fomentarían la prevención de irregularidades y malos resultados (ONUDC 2023b).

Entre los integrantes del Sistema Nacional de Fiscalización, incluidas la Contraloría del Estado y el OSFAGS, es de aplicación obligatoria la Norma Profesional de Auditoría No. 12, relativa al *Valor y los beneficios de la auditoría del sector público*. El Principio 12 de dicha Norma, señala que estas instituciones deben (el subrayado es propio) “participar en las actividades del Sistema Nacional de Fiscalización y crear redes con otras instancias responsables de la auditoría gubernamental e instituciones pertinentes, a fin de estar actualizados, compartir conocimientos y beneficiarse mutuamente” (SNF 2014, 46).

También conforme al artículo 46 de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción, la coordinación del trabajo y el fortalecimiento institucional son dos de las directrices del Sistema Estatal de Fiscalización. La coordinación entre sus integrantes, por lo tanto, debe encaminarse a optimizar los recursos de cada institución en lo particular, en provecho del conjunto de sus integrantes.

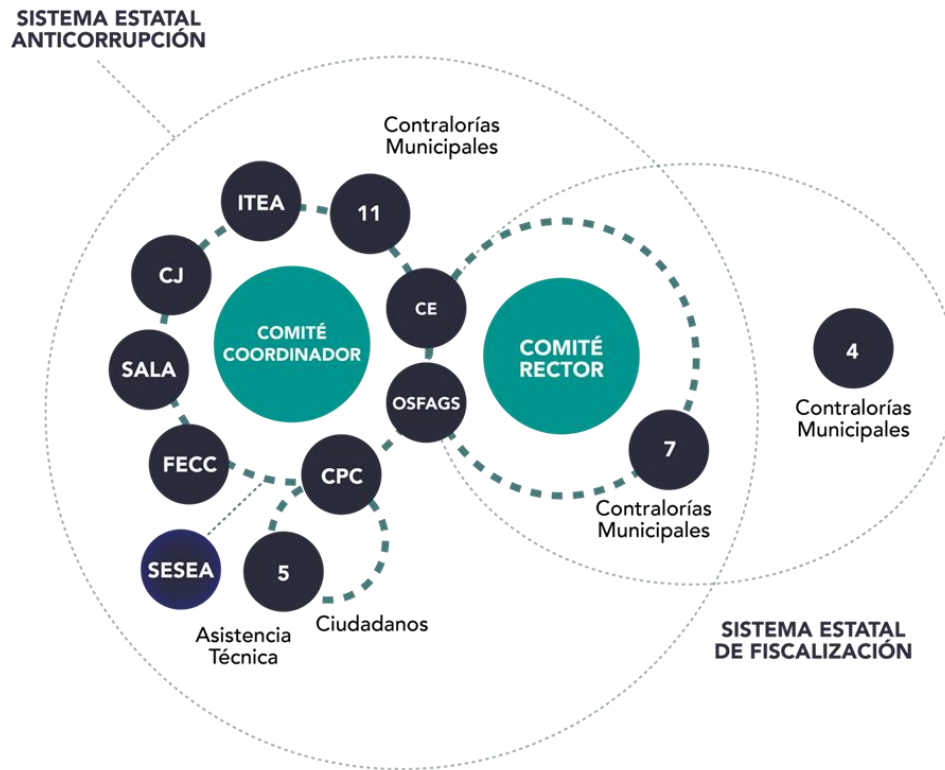
Siendo el OSFAGS, así como la Contraloría del Estado de Aguascalientes, las instituciones que suman el 75% del presupuesto que tienen asignados los integrantes del Sistema Estatal de Fiscalización para el ejercicio fiscal 2023, se formaliza a través del presente instrumento el compromiso de tales organismos de establecer, de manera coordinada, un programa de capacitación que beneficie al personal auditor adscrito a los órganos integrantes del Sistema Estatal de Fiscalización, tanto en el ámbito estatal como municipal, como lo mandata el artículo 43, segundo párrafo, de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción.

Problema 7. Estructura y periodicidad de los informes dirigidos al Comité Coordinador, indeterminados

El modelo de combate a la corrupción propuesto con la reforma anticorrupción del año 2015 y su marco secundario, asentó que las múltiples agencias anticorrupción preexistentes -como lo eran las entidades fiscalizadoras, los órganos encargados del control interno en algunos entes públicos y las autoridades en materia de transparencia- se coordinaran con autoridades creadas a partir de la reforma, para prevenir, detectar y sancionar faltas administrativas y hechos de corrupción, así como para controlar y fiscalizar los recursos públicos.

El conformar un Sistema Anticorrupción que coordine a múltiples agencias tiene dos ventajas: 1. Da continuidad al aprendizaje en combate a la corrupción adquirido por las instituciones con funciones más antiguas pero que procedían de manera aislada y; 2. Induce flujos de información entre las diversas agencias anticorrupción que no sucedían. Por ello, la premisa que sustenta a los modelos de agencias anticorrupción múltiples, consiste en aprovechar la trayectoria y consolidación de instituciones preexistentes que además poseen facultades específicas (fiscalización, control interno, transparencia) para generar sinergia con áreas que promueven la participación ciudadana y la rendición de cuentas.

Figura 5. Conformación del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes



Fuente: Elaboración propia.

En Aguascalientes el Sistema Estatal Anticorrupción se compone por tres órganos colegiados, el Comité Coordinador, el Comité de Participación Ciudadana y el Comité Rector del Sistema Estatal de Fiscalización. Cada uno de ellos es integrado por diversas autoridades. No obstante, para que cada pieza del Sistema funcione de manera coordinada, la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción establece que los integrantes deben compartir información entre sí.

Un medio que permite compartir información entre los integrantes del sistema es ejecutado a través de la presentación de informes. Por ejemplo, el legislador ha dispuesto en el artículo 43 fracción XXVI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal, que la Contraloría del Estado informe al titular del Poder Ejecutivo, así como al Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción, sobre el resultado de la evaluación respecto de la gestión de las dependencias y entidades de la Administración Pública, así como del resultado de la revisión del ingreso, manejo, custodia y ejercicio de recursos públicos estatales.

También, conforme al artículo 67 de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción debe presentar anualmente a la Fiscalía General del Estado, un informe de las actividades sustantivas y sus resultados obtenidos.

En el mismo orden de ideas, la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción establece que el Sistema Estatal de Fiscalización debe informar al Comité Coordinador sobre los avances en la fiscalización de recursos locales y municipales, pues con ello se promueve el intercambio de información, ideas y experiencias, pero sobre todo representa un mecanismo de coordinación entre los órganos colegiados del Sistema Anticorrupción.⁴⁶

Es preciso mencionar que, en el orden de gobierno federal, el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización ha remitido desde el año 2017 un informe anual al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, siendo el más reciente el correspondiente al año 2022.⁴⁷ En resumen, estos informes exponen los resultados en la aplicación de una encuesta entre los propios integrantes del Sistema Nacional de Fiscalización además de algunas cifras estadísticas sobre las auditorías realizadas y las acciones promovidas a partir de ellas. No obstante, la generación de información estadística en tales informes amerita un trabajo más amplio, que implica la uniformidad de los conceptos empleados por los integrantes del Sistema Estatal de Fiscalización y la homologación de sus metodologías de trabajo, antes de encontrarse en capacidad de integrar informes, garantizando la comparabilidad de los datos. Véase al respecto, el diagnóstico del Problema 2, *Conceptos y procesos de auditoría, heterogéneos*.

Sin embargo, ello no constituye justificante para que el Sistema de Fiscalización sea omiso en la presentación del informe que establece el artículo 38, fracción II de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes.

El propio legislador, en los artículos 37 y 38 de la norma en comento, precisa que el informe dirigido al Comité Coordinador local versará sobre los avances en la fiscalización de recursos locales y municipales, y servirá para que los integrantes

⁴⁶ Véase el artículo 38, fracción II de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes.

⁴⁷ Los Informes del Sistema Nacional de Fiscalización remitidos al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción pueden consultarse en: <http://www.snf.org.mx/informe-al-ccsna.aspx>

del Sistema de Fiscalización intercambien información, ideas y experiencias para avanzar en el desarrollo de la fiscalización de los recursos públicos.

En este orden de ideas, y en tanto el Sistema Estatal de Fiscalización homologa procesos y genera estándares técnicos adecuados para integrar la información estadística que producen sus miembros, el OSFAGS, así como la Contraloría del Estado y las Contralorías municipales, darán cumplimiento al mandato del artículo 38 fracción II de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción, entregando al Comité Rector así como al Comité Coordinador una copia de los informes de resultados finales de las auditorías entregados a los titulares de los entes revisados o a su órgano de gobierno, conforme éstos sean notificados. De igual manera, en caso de no haberse generado algún informe de resultados en estos términos, deberá hacerlo del conocimiento del Comité Rector, así como del Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción mediante oficio remitido al término de cada ejercicio fiscal.

Esta acción permitirá a los integrantes del Sistema Estatal de Fiscalización, cumplir con dicha disposición, en tanto se estructura un informe que integre información exacta, apropiada, y oportuna, de las distintas autoridades fiscalizadoras que integran el Sistema de Fiscalización. Lo anterior considerando las necesidades del Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción, y evitando en lo posible la duplicidad con la información disponible que generan los propios integrantes del Sistema Estatal de Fiscalización en el marco del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, del Sistema Nacional de Fiscalización, del Sistema Nacional Anticorrupción, o del propio Sistema Estatal Anticorrupción.

Problema 8. Reportes de auditoría profusos, poco accesibles y difíciles de comprender

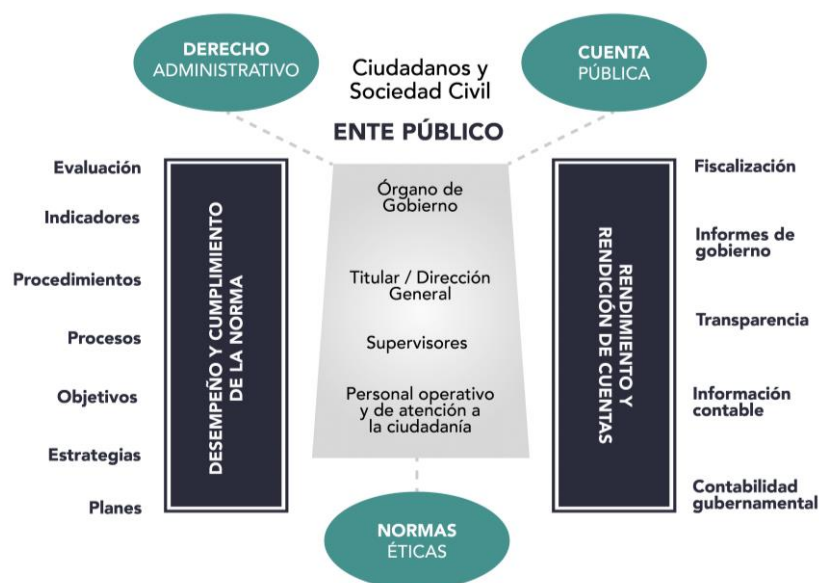
“La tarea principal de una organización es alcanzar el nivel de desempeño para el cual fue establecida. Pero al mismo tiempo, una organización debe adherirse a todos los estándares, reglas, leyes, reglamentos, políticas y expectativas pertinentes que forman un marco dentro del cual debe evaluarse este desempeño...” (Pickett 2010, 23).

Las entidades de control interno, a título individual, pretenden garantizar los objetivos estratégicos, indicadores y mediciones, a través de procedimientos, registros y reportes sobre el rendimiento de la administración.

En tal contexto deben comprenderse el Sistema de control, evaluación y fiscalización del Gobierno de Aguascalientes; las Normas generales de control interno para la administración pública estatal; el Modelo estatal de marco integrado de control interno para el sector público; las Normas de control interno municipales; el informe al titular del Poder Ejecutivo y al Comité Coordinador local sobre los resultados de la evaluación de la gestión en dependencias y entidades y la revisión del ingreso, manejo, custodia y ejercicio de recursos públicos a que se refiere el artículo 43 fracción XXVI de la Ley orgánica de la administración pública estatal; la figura de la contraloría social, definida en los términos del artículo 72 de la Ley de desarrollo social para el Estado como una instancia de inconformidad y un órgano dependiente de la Contraloría Estatal; y las evaluaciones de la gestión de las dependencias y entidades municipales practicadas por los OIC municipales.

En efecto, las políticas, estrategias, indicadores, mediciones, procedimientos e informes de rendimiento, así como los controles respectivos, no constituyen un mecanismo efectivo para garantizar razonablemente que los recursos públicos se gestionarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez en un escenario en el que los servidores públicos abusen de sus facultades. Combatir la corrupción implica también un esquema sólido de rendición de cuentas basado en la transparencia, la aplicación de las políticas contables, y la fiscalización de los recursos públicos.

Figura 6. Gobierno corporativo en el sector público



Fuente: Elaboración propia a partir de Pickett 2010, 23.

La política contable y en materia de transparencia

La normativa vigente, que cabe señalar que en su mayor parte precede al marco normativo que dio origen al sistema estatal de fiscalización, ya otorgaba a cada uno de sus integrantes la facultad para contribuir a dicho esquema de rendición de cuentas a través de su participación en las políticas de transparencia, contabilidad y fiscalización; y por medio de su participación en el análisis y revisión de informes financieros y de las cuentas públicas.

En tal sentido, la Ley General de Contabilidad Gubernamental establece la obligación de los entes públicos de transparentar la información financiera. Y los entes que pretenden registrar deuda pública, deben presentar la opinión del ente de fiscalización superior local respecto del cumplimiento de esta disposición, lo que robustece dicho esquema de transparencia, a través de la participación del OSFAGS, y sus homólogos en el resto de la República.

En materia de contabilidad gubernamental, el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC) es la autoridad responsable de emitir las normas y lineamientos para generar información financiera. No obstante, la Contraloría al igual que el OSFAGS, forman parte del Consejo de armonización contable del Estado de Aguascalientes, que cuenta con la facultad de emitir las disposiciones específicas para dar cumplimiento a dichas normas.

Además, dicho marco regulatorio confiere a estos dos órganos que ahora integran el sistema estatal de fiscalización, un papel en el Sistema de evaluaciones de la armonización contable o SEvAC.

La información financiera y la integración de la cuenta pública

Las reformas en materia de armonización contable hace casi 15 años, dieron lugar a sistemas contables que permiten generar información financiera de manera útil, confiable, relevante, comprensible y comparable, lo que permite satisfacer los requerimientos de los usuarios, incluidas las entidades de fiscalización superior, y los OIC que en la actualidad integran el sistema estatal de fiscalización.

A fin de operar este mecanismo de rendición de cuentas horizontal, la Constitución política del Estado de Aguascalientes, establece entre las facultades del congreso local:

Artículo 27, fracción V, párrafo 5.- ...los Poderes del Estado, los Municipios y los entes públicos estatales y municipales, rendirán al Congreso del Estado, a más tardar el día 20 de los meses de abril, julio y octubre del año en que se ejerza el presupuesto respectivo, Informe de Avance de Gestión Financiera como parte integrante de las Cuentas Públicas, sobre los resultados físicos y financieros de los programas a su cargo, por los períodos correspondientes al primer, segundo y tercer trimestre del año. Lo anterior, a fin de que el Órgano Superior de Fiscalización del Estado fiscalice el trámite y la conclusión de los procesos correspondientes, los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de sus fondos y recursos; y en su caso, emita las recomendaciones en cuanto al cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas respectivos.

Con el mismo propósito, el Lineamiento técnico para la integración del informe mensual y para la integración de los informes de avance de gestión financiera, publicado por el OSFAGS, se refieren a la estructura y contenido de dichos Informes de avance. En tanto que el artículo 18 de la Ley de Fiscalización Superior del Estado establece que, dentro de los 30 días hábiles posteriores a la entrega de dichos informes trimestrales, el OSFAGS entregará a la Comisión de Vigilancia del H. Congreso del Estado un análisis del mismo, coadyuvando al sistema de contrapesos entre poderes.

Con independencia de las facultades que les confiere la Ley del sistema estatal anticorrupción, tanto la Contraloría del Estado, como el OSFAGS, como los OIC municipales, son competentes para vigilar, verificar el gasto público por medio de visitas, inspecciones y auditorías, así como para auditar el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas estatales y municipales.

Como se hizo referencia con anterioridad, la integración y consolidación de los informes de avance, permite contar con otro instrumento útil para la rendición de cuentas, que permite la fiscalización posterior de los ingresos y egresos: la cuenta pública.

Los informes de resultados de las auditorías como herramienta para la rendición de cuentas

Conforme al artículo 13.1 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, el estado mexicano tiene el compromiso de fomentar la participación activa de personas y grupos que no pertenezcan al sector público, para sensibilizar a la opinión pública con respecto a la existencia de la corrupción a través de medidas como “aumentar la transparencia” y “garantizar el acceso eficaz del público a la información”.

En un sentido más amplio, los informes de gobierno en el orden estatal o municipal, o los informes sectoriales o institucionales, representan un mecanismo a través del cual los funcionarios dan cuenta de las acciones que adoptaron para llevar a cabo los planes y programas de gobierno. En tal sentido, la información del estado que guarda la administración pública estatal o municipal, debe relacionarse con los mecanismos de rendición de cuentas como de evaluación del desempeño.

En esa tesitura, las Normas profesionales de auditoría del SNF, al igual que el marco jurídico que dio origen a los sistemas anticorrupción y de fiscalización en el ámbito nacional y estatal, replantean la relación tradicional entre las autoridades fiscalizadoras y los diferentes actores involucrados (incluida la ciudadanía).

De acuerdo con la NPASNF 1 “Líneas básicas de fiscalización en México”, aplicable a todos los integrantes del SNF entre los objetivos específicos de la fiscalización se encuentra “la divulgación de información, en su caso, tanto a las autoridades como al público en general” (SNF 2014, 12).

El SNF (2014, 20) advierte que “cuando los organismos auditores hacen sus informes del dominio público, se garantiza su amplia disseminación y debate, con lo que se incrementan las posibilidades de que las recomendaciones y observaciones hechas sean atendidas de manera oportuna y eficaz”.

La NPASNF 10, “Principios de autonomía de los organismos auditores”, señala que “los organismos auditores deben presentar ante la autoridad o parte

interesada correspondiente al menos un informe anual de los resultados de las auditorías practicadas, el cual, a partir de ello, será de carácter público...” (SNF 2014, 28).

La NPASN 20, “Principios de transparencia y rendición de cuentas”, instruye a los integrantes del SNF en el siguiente sentido:

2.7 Los organismos auditores informan públicamente de los resultados de sus auditorías y de sus conclusiones sobre el desempeño gubernamental.

Los organismos auditores deben:

- *Dar a conocer a la sociedad, o a la autoridad que corresponda, al menos de forma anual, sus conclusiones y las acciones que se derivan de las auditorías que practican, de conformidad con la normatividad aplicable en materia de manejo de información confidencial o reservada;*
- *Informar sobre el seguimiento de las acciones emitidas;*

2.8 Los organismos auditores comunican sus actividades y los resultados de las auditorías practicadas de manera amplia y oportuna.

Los organismos auditores deben:

- *Reportar a las autoridades competentes o partes interesadas, sobre sus actuaciones y resultados de auditoría, y hacerlos públicos y transparentes ante la sociedad, según la normatividad aplicable;*
- *Promover el interés público y académico sobre los resultados de sus auditorías, sobre todo de los más importantes;*
- *...*
- *Los informes de los organismos auditores deberán ser accesibles y comprensibles a todo el público en general, o bien a la autoridad competente según la normatividad aplicable (SNF 2014, 56-7).*

El deber del OSFAGS como de la Contraloría del Estado de informar al Congreso del Estado y al titular del Poder Ejecutivo sobre el resultado de sus revisiones, así como del seguimiento a sus recomendaciones o demás acciones promovidas, se desprenden de los artículos 27 C fracción II párrafo 5 de la Constitución local; así

como del artículo 43 fracciones XI y XXVI de la Ley orgánica de la administración pública estatal.

Sin embargo, entre los OIC en el ámbito municipal, que forman parte del sistema estatal de fiscalización, pero no del nacional, el deber de informar al público en general, al H. Ayuntamiento o incluso a la presidencia municipal, sobre el resultado de sus revisiones o sobre el seguimiento de sus recomendaciones y acciones promovidas, no se encuentra claramente establecido.

De la revisión de la cuenta pública correspondiente al ejercicio fiscal 2020, se colige que en “ocho municipios no se cuenta con lineamientos para que los responsables de los procesos comuniquen los resultados de sus evaluaciones (y las deficiencias identificadas) a las autoridades responsables de coordinar las actividades de control interno para su seguimiento” (SESEA 2022d, 103) y “en cinco de los once municipios de nuestro Estado, el órgano interno de control no practica auditorías internas.

En el mismo sentido, conforme al Marco integrado de control interno, el H. Ayuntamiento o la presidencia municipal deben corregir las deficiencias, comunicar las medidas a la estructura organizacional “y delegar al personal apropiado la autoridad y responsabilidad para realizar las acciones correctivas” (ASF 2014, 50). Pero cinco municipios no pudieron acreditar que contaban con algún procedimiento para atenderlas o darles seguimiento (SESEA 2022d, 104-5).

Desde el punto de vista normativo, la Ley Municipal para el Estado no establece expresamente esta obligación de los Órgano interno de control municipales que forman parte del sistema estatal de fiscalización. Mientras que, de la verificación de su normativa interna, se advierte que entre las funciones que los Cabildos atribuyen al Órgano interno de control de la administración centralizada, no se desprende el deber de informar al H. Ayuntamiento y, en la mayoría de los casos, tampoco a la presidencia municipal, en relación al resultado de sus revisiones ni sobre el seguimiento de sus recomendaciones y acciones promovidas.

Pero aun suponiendo que dichos procedimientos estuvieran previstos en la normativa de cada integrante del sistema estatal de fiscalización, y que se llevaran a la práctica, todavía constituyen dinámicas de verificación recíproca entre agencias gubernamentales, y no un auténtico ejercicio de rendición de cuentas ante la ciudadanía, en los términos en los que lo propone el marco constitucional

y la legislación secundaria que dio origen a los sistemas estatales anticorrupción y de fiscalización.

Desarrollar los informes de resultados de las auditorías hasta convertirlos en un instrumento claro, concreto, accesible, en datos abiertos y que sirva para rendir cuentas a la ciudadanía, requerirá de un proceso que las instancias de trabajo del sistema estatal de fiscalización proyectarán para alcanzar en el mediano plazo.

Sin embargo, la necesidad inequívoca de que el sistema estatal de fiscalización comunique, información socialmente útil en los términos que lo establecen las normas profesionales de auditoría, en un marco institucional extremadamente complejo como el que se describe en el presente diagnóstico, supone establecer avances en relación a este objetivo, a través de aproximaciones sucesivas.

Por lo anteriormente expuesto, el presente instrumento formaliza el compromiso de los integrantes del sistema estatal de fiscalización, de presentar al Comité Rector, como al Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción, un reporte con la síntesis de cada observación no solventada del informe de resultados final de cada auditoría, señalando en cada caso, el nombre del ente revisado y el número de referencia de la auditoría. Esos reportes, deberán ser entregados en formato digital, abierto, legible por máquinas y que facilite el acceso y la búsqueda de datos, en términos del artículo 3 fracciones VI, incisos a), h) e i) y X de la Ley general de transparencia y acceso a la información pública. Lo anterior hasta concretar un informe en lenguaje ciudadano que propicie la generación de conocimiento y contribuya de una manera más eficaz a la toma de decisiones.

Modelo analítico de las causas que han dado origen al problema, así como los medios de solución y acciones para lograr los objetivos

Para establecer una estructura lógica y coherente entre los problemas identificados en el diagnóstico y las líneas de acción que deben implementar los integrantes del Sistema Estatal de Fiscalización para remediarlos, en las páginas siguientes es presentado el modelo analítico de las causas que han dado origen al problema. Dicho modelo está compuesto por dos representaciones gráficas: 1) el árbol de problemas y; 2) el árbol de objetivos. Cuyo uso forma parte de un método que busca identificar claramente el problema que se pretende solucionar, los

efectos, las causas que lo originan, los medios de solución y las acciones para lograr el objetivo deseado (CEPAL 2005, 11).

El modelo analítico, parte de la evidencia argumentada en el diagnóstico que acompaña este documento, a través del cual, fueron expuestos algunos problemas que enfrentan los integrantes del Sistema Estatal de Fiscalización cuando implementan de forma aislada acciones relacionadas con la práctica de auditorías. Entre los problemas son identificados: la falta de armonía de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Aguascalientes con la normatividad que regula la imposición de sanciones administrativas a servidores públicos y particulares; la ausencia de un lenguaje común y procesos homogéneos para realizar auditorías; así como un marco normativo disperso e inespecífico para la profesionalización del personal auditor, siendo solo algunos de los más representativos.

Los medios de solución diseñados para contrarrestar los efectos causados por los problemas descritos en el diagnóstico de esta Política, establecen que los integrantes del Sistema Estatal de Fiscalización deben: promover la actualización del marco normativo en materia de fiscalización; generar incentivos para que el personal auditor sea profesionalizado; desarrollar procesos de auditoría homogéneos, que impacten en la mejora de la gestión pública y también, impulsar que la información generada por los integrantes del Sistema sea conocida y utilizada por la ciudadanía y otras autoridades relacionadas con el combate a la corrupción.

A continuación, es presentado de manera gráfica el modelo analítico de causas del problema, así como de medios de solución y acciones para lograr los objetivos de esta Política Integral.

Figura 7. Árbol de problemas

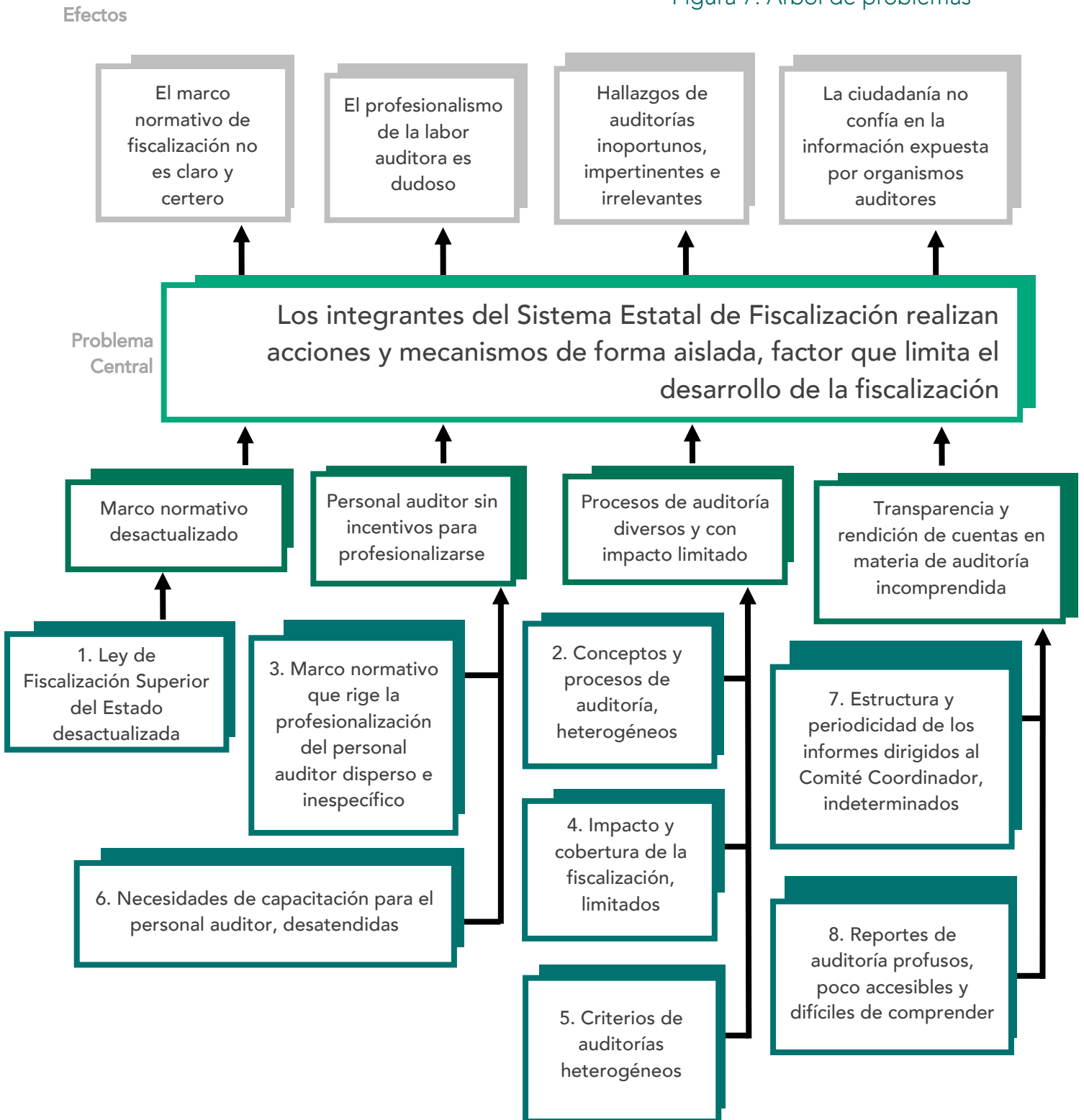
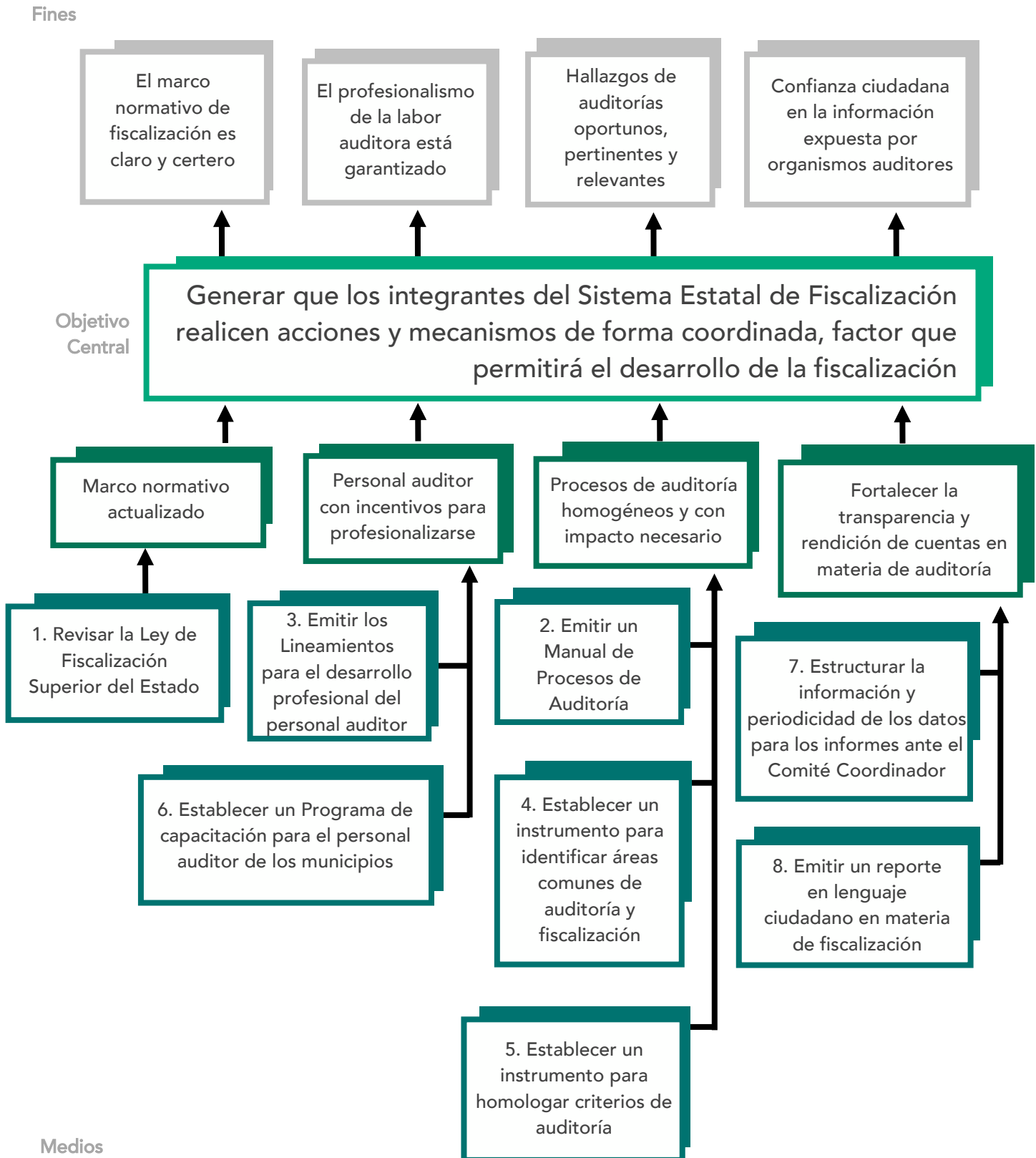


Figura 8. Árbol de objetivos



Impacto a las Prioridades de la Política Estatal Anticorrupción

Como fue mencionado en apartados anteriores, el Comité Rector del SEF es uno de los tres órganos colegiados que conforman el Sistema Estatal Anticorrupción. La propuesta expresada en la ley reglamentaria del Sistema Anticorrupción explicita que las instituciones que lo integran, deben coordinarse para prevenir, detectar y sancionar faltas administrativas y hechos de corrupción, pero también en materia de control y fiscalización de los recursos públicos. Bajo ese enfoque, las acciones y mecanismos que implementen los integrantes del Sistema de Fiscalización deben ser coherentes con los objetivos del Comité Coordinador y el Comité de Participación Ciudadana. Es decir, no deben ser mutuamente incompatibles y siempre mantener una interrelación lógicamente consistente.⁴⁸

Teniendo en mente lo anterior, las líneas de acción propuestas en este documento deben ser coherentes y consistentes con las prioridades contenidas en la Política Estatal Anticorrupción, situación que favorecerá la coordinación entre los órganos colegiados que integran el Sistema Anticorrupción.

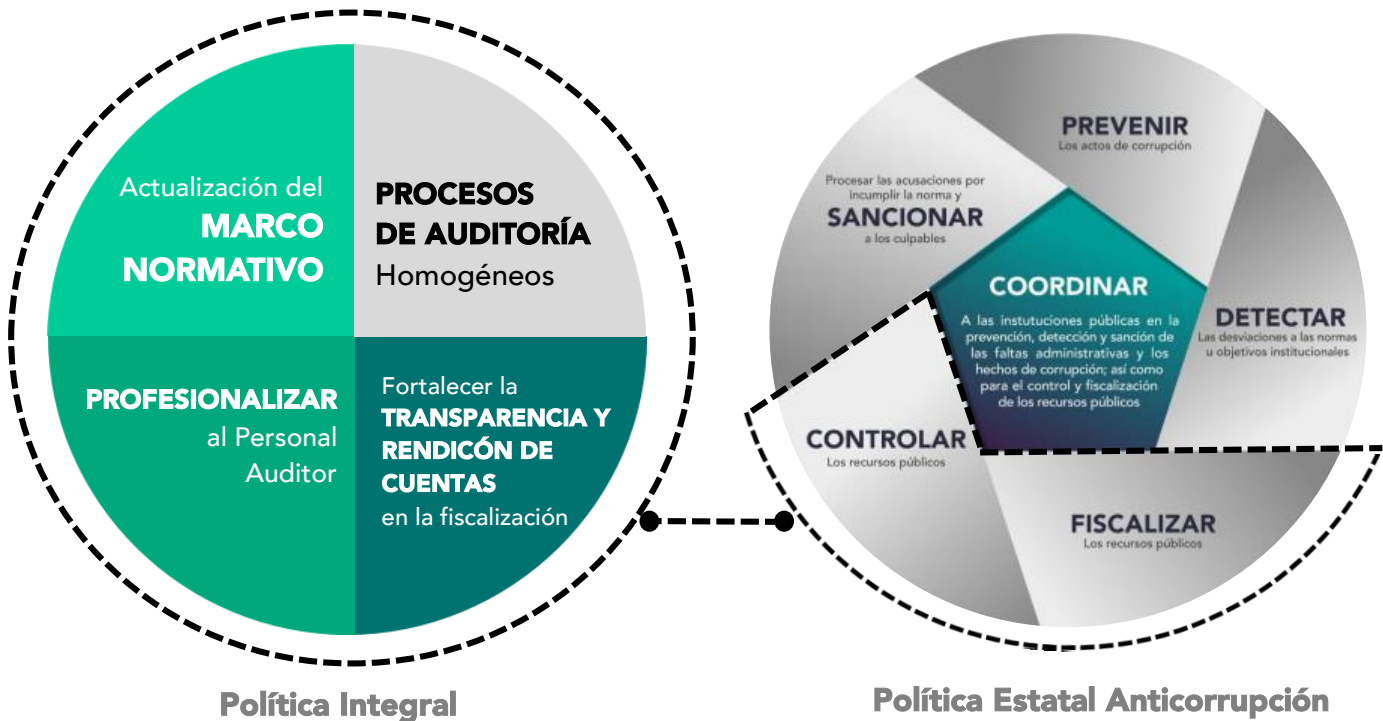
La Política Estatal Anticorrupción⁴⁹ fue aprobada por el Comité Coordinador el 29 de enero de 2021. Su objetivo central consiste en coordinar a las instituciones públicas en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción; así como en el control y fiscalización de los recursos públicos (SEA 2021). Su contenido relaciona las 58 prioridades de política respecto a 5 ejes que estructuran el modelo analítico de causas y efectos o teoría de cambio de la Política Estatal Anticorrupción. Dos de los ejes de dicha Política Anticorrupción, atañen a objetivos relacionados con el control y la fiscalización de recursos públicos. Por ello, las líneas de acción de esta Política Integral en materia de

⁴⁸ Existe una trilogía de eslabones que pueden afectar las intervenciones públicas cuyo propósito es resolver un problema. Mismas que, de suceder, conducen a la insatisfacción de resultados. Estos eslabones son relacionados con deficiencias en la integración, coherencia y coordinación entre políticas públicas (Lerda, Acquatella y Gómez 2003, 23-4).

⁴⁹ A través de este instrumento, se traza el rumbo que deben seguir las instituciones para atender de manera concreta los riesgos de corrupción en el ámbito local a partir de “la organización y del aprovechamiento eficiente de las competencias de los agentes gubernamentales a nivel estatal y municipal” (SEA 2021, 19).

fiscalización y control de recursos públicos, impactarán positivamente a los objetivos fijados en la Política Estatal Anticorrupción.

Figura 9 Relación entre componentes de la Política Integral y los ejes de la Política Estatal Anticorrupción



Fuente: Elaboración propia con base en (SEA 2021)

De forma particular, los medios que conducirán al desarrollo de la fiscalización en el Estado, plasmados en esta política integral, contribuirán al cumplimiento de tres prioridades de la Política Estatal Anticorrupción: 1) la prioridad 43, que trata de promover el diseño, implementación y evaluación del desempeño de programas de capacitación, certificación de capacidades y desarrollo profesional en el servicio público enfocadas al control de la corrupción, responsabilidades administrativas y ética pública; 2) la prioridad 46, que profundiza en generalizar el diseño, instrumentación y evaluación de servicios profesionales de carrera en todos los ámbitos de gobierno y poderes públicos, basados en el mérito, capacidades, desempeño y habilidades de acuerdo con el perfil de puesto, cargo o comisión, con perspectiva de género y fomento a la diversidad e inclusión y; 3) la prioridad 50, que busca impulsar la coordinación entre los integrantes del SEF para la

homologación y simplificación 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.

De este modo, el SEF es clave en la estrategia de la Política Estatal Anticorrupción, ya que contribuye de manera efectiva en la detección de posibles actos de corrupción e irregularidades en la gestión de los recursos públicos. Gracias a su labor de supervisión y control, es posible detectar y corregir las deficiencias en los procesos de gestión pública, fortaleciendo así, la transparencia, la ética y la legalidad en el servicio público.

LÍNEAS DE ACCIÓN Y SU SEGUIMIENTO

Desde la perspectiva del análisis de políticas públicas, la etapa de implementación es fundamental para el éxito de las decisiones tomadas para resolver un problema público puesto que es ahí donde la política –compuesta hasta ese momento por discursos y palabras- es transformada en hechos concretos (Roth 2002, 107). Con la idea de reducir posibles brechas o desviaciones entre las acciones diseñadas y su ejecución, la literatura sobre la implementación de políticas desde el enfoque de gestión pública, ha discutido algunas condiciones necesarias para una implementación efectiva (Roth 2002, 114).

Entre esas condiciones necesarias, es identificado que las políticas deben tener una teoría del cambio que establezca con solidez, la causalidad entre el instrumento utilizado y los efectos deseados. Como resultado de la teoría de cambio debe ser identificada una hipótesis de intervención, que indique lo que se desea obtener como objetivo final, por medio del cambio de comportamiento de los destinatarios y, además, especificar los medios por los cuales se puede obtener el cumplimiento de esos cambios de comportamiento.⁵⁰ Otra condición necesaria para la implementación efectiva de una política consiste en indicar con precisión y sin ambigüedades, la jerarquía de los objetivos y las directrices de actuación para cada uno de las instituciones implementadoras. Finalmente, también es necesario

⁵⁰ En esta Política Integral, la teoría de cambio está contenida en el modelo analítico de las causas que han dado origen al problema, así como los medios de solución y acciones para lograr los objetivos.

que dichas instituciones cuenten con los recursos suficientes que permitan el desarrollo de las actividades. Al mismo tiempo las actividades deben estar a cargo de instituciones que apoyen los objetivos de la ley y los consideren como altamente prioritarios (Roth 2002, 114-20).

Teniendo como antecedente las condiciones necesarias para la implementación efectiva de las políticas, a continuación, son jerarquizadas las líneas de acción a implementar por los integrantes del SEF para el cumplimiento de la Política Integral en la materia que, además, suscitará el intercambio de información, ideas y experiencias encaminadas a avanzar en el desarrollo de la fiscalización de recursos.

Cada una de las líneas de acción, es acompañada por un objetivo específico o directriz de actuación, que exterioriza la información a considerar por las instancias de trabajo que establezca el Comité Rector para su implementación.

Cuadro 6. Líneas de Acción y sus objetivos

01

Revisar la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Aguascalientes

Objetivo. Revisar la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Aguascalientes, con el fin de promover su actualización y armonizar sus disposiciones, atendiendo a la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación los días 26 y 27 de mayo de 2015, así como al marco legal vigente en materia de responsabilidades administrativas.

Artículo 45, fracción II, Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes

02

Emitir un Manual de Procesos de Auditoría

Objetivo. Emitir un manual aplicable a las auditorías realizadas por los integrantes del Sistema Estatal de Fiscalización, a través del cual se establezca (1) la planeación de la auditoría, incluida la definición de objetivos, alcance (materia y criterios a utilizar) y enfoque (procedimientos y naturaleza de la auditoría); (2) la realización de auditorías (incluidas las base para el control documental); (3) la elaboración de informes de auditoría, así como su comunicación a las partes interesadas incluyendo la ciudadanía; (4) el

seguimiento de las recomendaciones y acciones promovidas; y (5) el catálogo de conceptos en materia de fiscalización aplicables a la elaboración de informes de auditoría, así como para la elaboración de información estadística para el Comité Coordinador local, y para el Sistema Nacional de Fiscalización.

Artículo 42 Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes

03

Emitir los Lineamientos para el desarrollo profesional del personal auditor

Objetivo. Los lineamientos deberán establecer que los integrantes del Sistema Estatal de Fiscalización promuevan ante sus respectivos órganos reguladores, la creación de un servicio profesional en materia de auditoría y fiscalización que considere las etapas de reclutamiento, evaluación del desempeño, desarrollo profesional, capacidades y competencias del personal y todas aquellas que permitan formar una carrera profesional-laboral.

Artículo 43, Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes y; artículo 20, Ley General de Responsabilidades Administrativas

04

Establecer un instrumento para que los integrantes del Sistema Estatal de Fiscalización identifiquen áreas comunes de auditoría y fiscalización

Objetivo. Establecer un instrumento para que los integrantes del SEF intercambien información sobre el objeto, alcance y enfoque de las auditorías, previo a la planeación de auditorías, para identificar áreas comunes de verificación, con el fin de evitar duplicidades en el mismo ejercicio fiscal y promover que la revisión en ejercicios fiscales subsecuentes, retome el objeto y enfoque de las auditorías que registraron un mayor número de irregularidades.

Artículo 45, fracción I, y 46 fracciones I y III, Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes

05

Establecer un instrumento para que los integrantes del Sistema Estatal de Fiscalización identifiquen los criterios de auditoría que son susceptibles de homologarse

Objetivo. Establecer un instrumento para que los integrantes del Sistema Estatal de Fiscalización intercambien información entre sí y con los entes fiscalizados, los puntos de referencia o parámetros usados por el auditor en la determinación del cumplimiento de la norma y los objetivos, para homologar dichos puntos y parámetros, aumentando la objetividad de los dictámenes. Dicho intercambio tendrá como producto un registro escrito de los criterios a adoptar en las verificaciones sucesivas. El registro será susceptible de actualización periódica, y se encontrará disponible para todos los interesados (incluidos los entes fiscalizados y el público en general).

Artículo 42, Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes

06

Establecer un Programa de capacitación coordinado para el personal auditor en el ámbito municipal

Objetivo. El diseño de los contenidos a tratar en las capacitaciones, así como su impartición, será responsabilidad del Órgano Superior de Fiscalización y de la Contraloría del Estado. Para guiar la selección de temas deberá consultarse al personal auditor de los municipios, de tal manera que el contenido de las capacitaciones se adapte a su contexto. El Sistema Estatal de Fiscalización, gestionará la creación de un fondo en el Presupuesto de Egresos, que subsidie la capacitación y certificación del personal auditor en el Estado y los municipios.

Artículo 42, Artículos 43 y 49, fracción VI, Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes

07

Estructurar la información y la periodicidad de los datos que deberán contener los informes dirigidos al Comité Coordinador

Objetivo.

Etapas 1 (2023-2024). Establecer que los integrantes del Sistema Estatal de Fiscalización entreguen al Comité Rector, como al Comité Coordinador, una copia de los informes de resultados finales de las auditorías remitidos a los titulares de los entes revisados o a su órgano de gobierno. En caso de no haberse entregado algún informe de resultados, deberá confirmarlo mediante oficio.

Etapas 2 (2025). Promover que el Comité Coordinador defina elementos mínimos para la integración de un Informe anual.

Artículos 21 fracción X, y 38 fracción II, Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes

08

Emitir un reporte en lenguaje ciudadano, con información relevante en materia de fiscalización

Objetivo. Entregar al Comité Rector como al Comité Coordinador un reporte con la síntesis de cada una de las observaciones no solventadas del informe de resultados final de cada auditoría, señalando el nombre del ente fiscalizado y el número de referencia de la auditoría.

Artículo 46, fracción V, Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes

Debe señalarse que cada una de las ocho líneas de acción plasmadas en esta Política Integral, deberá ser implementadas por alguna de las instancias de trabajo que defina el Comité Rector, quienes además promoverán su adopción entre cada uno de los integrantes del SEF según cada caso.

La integración de instancias de trabajo por parte del Comité Rector permitirá una mejor división de las asignaturas. Además, hace posible incorporar esquemas de revisión y retroalimentación entre cada uno de los grupos de trabajo o tarea, con la finalidad de que los integrantes del Comité Rector aprueben el contenido de los documentos que verifiquen el cumplimiento o los avances de las líneas de acción.

Definición de las Instancias de Trabajo

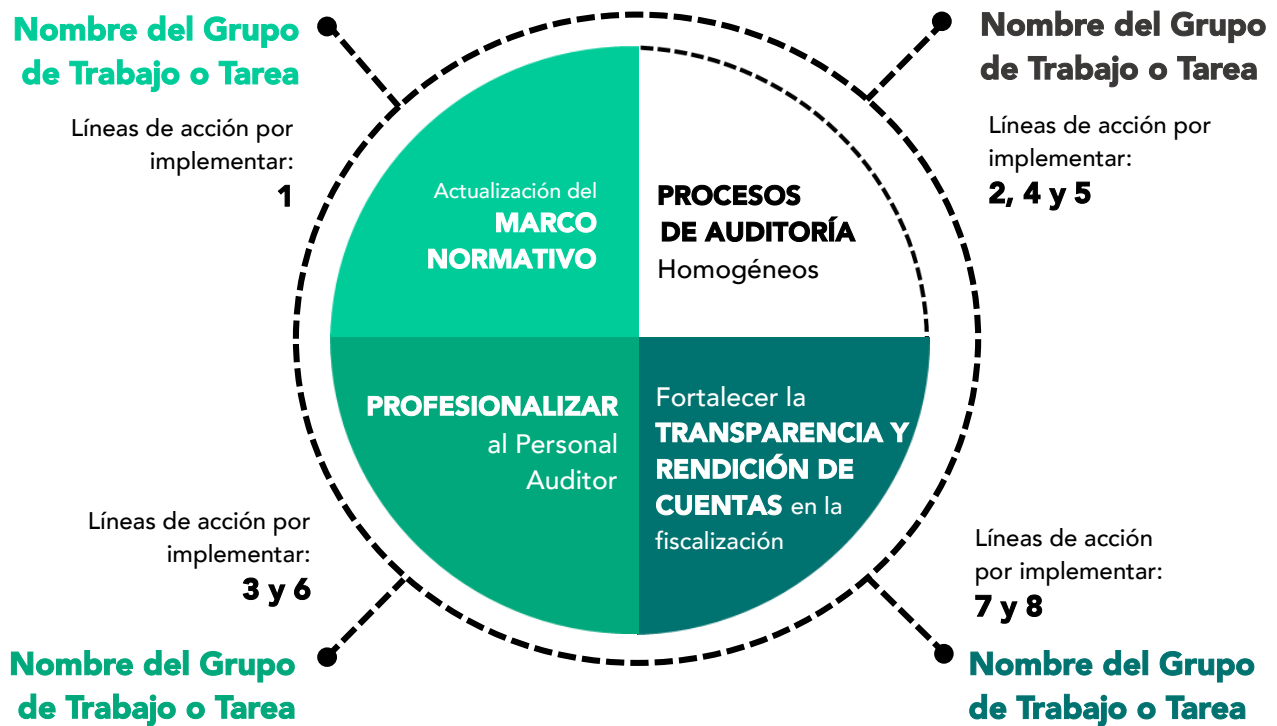
Los Estatutos del SNF establecen que su Comité Rector podrá auxiliarse de las instancias de trabajo que establezca para el cumplimiento del objeto del Sistema Nacional. Asimismo, los estatutos refieren que dichas instancias podrán ser grupos de trabajo y grupos de tarea, los cuales se conformarán bajo una temporalidad definida o hasta que las tareas que les han sido asignadas hayan finalizado o el objetivo del grupo haya sido alcanzado. El tema a tratar por cada grupo es acorde con las tareas específicas y de interés significativo para los integrantes del SNF. Por lo tanto, su existencia podrá ajustarse con el paso del tiempo.⁵¹

En el año 2019, el SNF conformó cinco grupos de trabajo: 1) Control Interno; 2) Coordinación para la Fiscalización; 3) Normas, Profesionalización y Ética Pública; 4) Responsabilidades Administrativas y Jurídico Consultivo, y 5) Transparencia, Rendición de Cuentas y Participación Ciudadana (SNF 2020, 7). Sin duda, la integración de grupos de trabajo por el SNF es un precedente tomado en consideración en el ámbito local para configurar las instancias de trabajo del Comité Rector.

No obstante, el referente principal para coordinar la creación de instancias de trabajo del Comité Rector del SEF yace en los componentes y objetivos expuestos a través del modelo causal que sustenta este documento de Política Integral. De tal manera que la figura a continuación representa la alineación entre el modelo causal y los componentes de la política con las instancias de trabajo que implementaran las líneas de acción antes presentadas.

⁵¹ Véanse los artículos 10 a 15 de los Estatutos del Sistema Nacional de Fiscalización. Disponibles en: https://www.asf.gob.mx/uploads/139_Sistema_Nacional_de_Fiscalizacion/Estatutos_SNF.pdf

Figura 10. Componentes, Instancias de Trabajo y Líneas de Acción por implementar



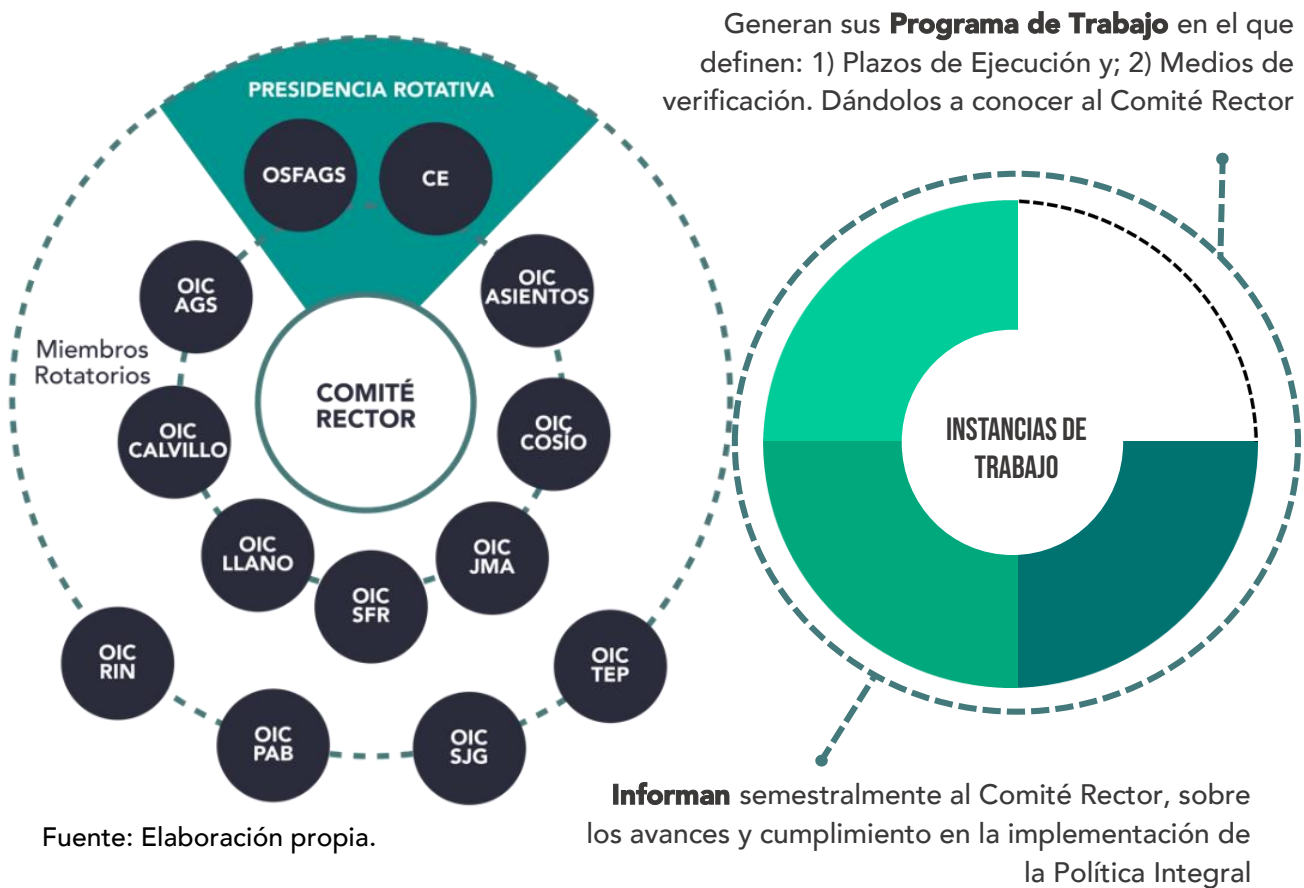
Fuente: Elaboración propia.

Como parte de la unidad de mando⁵² que el Comité Rector ejercerá sobre las instancias de trabajo y los integrantes del SEF, tras la aprobación de esta Política integral, resulta importante que cada una de las instancias formule y haga del conocimiento del Comité Rector en la primera sesión ordinaria de cada año, un Programa de Trabajo que determine la manera de implementar las líneas de acción de la Política Integral. Dicho programa además deberá hacer explícitos los plazos de ejecución de cada línea de acción y cuáles serán los medios de verificación que sustentarán los avances o cumplimientos de cada línea de acción encomendada a las instancias de trabajo.

⁵² La línea de mando es uno de los principios generales de administración, propuesto por Henri Fayol. Dicho principio supone que, para la ejecución de un acto cualquiera, un agente solo debe recibir órdenes de un jefe (Fayol 1916, 27). Aplicado al caso, el Comité Rector es la unidad de mando que ordena la implementación de las líneas de acción contenidas en esta Política Integral a las instancias de trabajo establecidas por el propio Comité Rector.

Otra obligación que deberán atender las instancias de trabajo -además de la presentación de un Programa de Trabajo- consistirá en que cada una de ellas, informe semestralmente al Comité Rector del SEF los avances obtenidos en la implementación de la Política Integral. Con ello, los integrantes del Comité Rector estarán en condición de valorar si la Política Integral tiene que actualizarse, de tal manera que sea ajustada al contexto y las tareas que sean necesarias para desarrollar la fiscalización en el Estado.

Figura 11. Esquema de trabajo entre el Comité Rector y las Instancias de Trabajo que define



REFERENCIAS

- Andrade Martínez, Víctor Manuel. 2013. Evolución del Marco Jurídico de la Fiscalización Superior en México. Revista Técnica sobre Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior, n.4. Disponible en: <http://www.snf.org.mx/SharedFiles/Download.aspx?pageid=86&mid=146&fileid=60>
- ASF. Auditoría Superior de la Federación. 2014. Marco Integrado de Control Interno. México: ASF. Disponible en: https://www.asf.gob.mx/uploads/176_Marco_Integrado_de_Control/Marco_Integrado_de_Cont_Int_leyen.pdf (consultado el 2 de marzo de 2023).
- ASF. Auditoría Superior de la Federación. 2022. Vocabulario Constitucional de la Fiscalización en México. Disponible en: https://www.asf.gob.mx/uploads/1823_Novedades_Editoriales/Vocabulario200921.pdf
- BID. Banco Interamericano de Desarrollo. 2016. Profesionalización de la función pública en los estados de México. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7622/Profesionalizacion-de-la-funcionpublica-enlos-estados-de-Mexico.pdf?sequence=1> (consultada el 17 de marzo de 2023).
- CACEA. Consejo de Armonización Contable del Estado de Aguascalientes. Septiembre 21, 2022. Acta de la tercera sesión ordinaria. Acta número CACEA/ORD/03/2022. Disponible en: https://egobierno2.aguascalientes.gob.mx/Servicios/SAC/SAC_Archivo/ACTA%20CACEA%20ORD%203%202022_28_9_2022_15_36_19.pdf (consultado el 14 de marzo de 2023).
- Casar, M. 2019. México: Anatomía de la corrupción (3.a ed.). Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad. <https://contralacorrupcion.mx/wp-content/uploads/2021/02/anatomia-de-la-corrupcion-tercera-edicion.pdf>
- CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 2005. Metodología del maro lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas. Disponible en:

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5607/S057518_es.pdf

Dussauge Laguna, Mauricio. 2010. Combate a la corrupción y rendición de cuentas: avances, limitaciones, pendientes y retrocesos. En Los grandes problemas de México: Políticas Públicas XIII, coord. José Luis Méndez. El Colegio de México, A.C. Disponible en: <https://2010.colmex.mx/16tomos/XIII.pdf>

Fayol, Henri. 1916. Administración Industrial y General. Editorial "El Ateneo". Buenos Aires, Argentina. Disponible en: https://isabelportoperez.files.wordpress.com/2011/11/admc3b3n_ind_y_general001.pdf

Fierro, Ana Elena. 2017. Responsabilidad de los servidores públicos. Del castigo a la confianza. México: Fondo de Cultura Económica (ISBN: 9786071652232)

Gutiérrez Luna, A. 2015. La fiscalización superior a nivel subnacional en México. Una evaluación del desempeño de las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) locales. Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública, 4(2), 141-166. Disponible en: <http://www.remap.ugto.mx/index.php/remap/article/view/135>

Hurtado Cisneros, Alfredo. 2021. El sistema de responsabilidades de los servidores públicos en México. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Disponible en: <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/12825>

INEGI. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2021a. Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2021/#Tabulados> (consultado el 2 de marzo de 2023).

INEGI. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2021b. Censo Nacional de Gobiernos Estatales. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/cnge/2021/#Tabulados> (consultado el 2 de marzo de 2023).

INEGI. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2022. Censo Nacional de Gobiernos Estatales. Disponible en:

<https://www.inegi.org.mx/programas/cnge/2022/#Tabulados> (consultado el 2 de marzo de 2023).

Lerda Juan, Jean Acquatella y José Gómez. 2003. Integración y coordinación de políticas públicas sectoriales (reflexiones para el caso de las políticas fiscal y ambiental). Serie medio ambiente y desarrollo. CEPAL. Disponible en: https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/5778/S0311862_es.pdf

Meagher, P. 2005. Agencias anticorrupción: retórica versus realidad. *The Journal of Policy Reform*, 8:1, 69-103. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/1384128042000328950?scroll=top&needAccess=true&role=tab>

ONUDC. Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito. 2012. Guía legislativa para la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción. Segunda edición. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/LegislativeGuide/UNCAC_Legislative_Guide_S.pdf

ONUDC. Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito. 2023a. Mecanismo Nacional de Revisión entre Pares de la Aplicación de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción en México. Aguascalientes. Informe final. México: Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito en México (ONUDC) y Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Disponible en: https://www.seaaguascalientes.org/publicaciones/docs/externos/informe_final/Recomendaciones_UNODC_Final.pdf (consultado el 2 de marzo de 2023).

ONUDC. Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito. 2023b. Mecanismo Nacional de Revisión entre Pares de la Aplicación de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción en México. Recomendaciones. Implementación de los artículos 9, 10 y 33. México: Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito en México (ONUDC) y Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Disponible en: https://www.seaaguascalientes.org/publicaciones/docs/externos/informe_

- final/Recomendaciones_UNODC_Final.pdf (consultado el 2 de marzo de 2023).
- Pickett, K.H. Spencer. 2010. The internal auditing handbook. West Sussex (United Kindom): John Wiley & Sons Ltd. Disponible en: <https://jabatanfungSIONalauditor.files.wordpress.com/2016/06/the-internal-auditing-handbook-k-h-spencer-pickett-2010.pdf> (consultado el 26 de marzo de 2023).
- Roth, André-Noël. 2002. Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora. Disponible en: https://polpublicas.files.wordpress.com/2016/08/roth_andre-politicas-publicas-libro-completo.pdf
- SEA. Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes. 2021. Política Estatal Anticorrupción Aguascalientes. Disponible en: https://www.seaaguascalientes.org/documentos/index/POLITICA_ESTATAL_ANTICORRUPCION.pdf
- SEA. Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes. 2022. *Quinto Informe Anual*. México: SESEA Aguascalientes. Disponible en: https://www.seaaguascalientes.org/documentos/cc_quees/informe_anual/INFORME_CC_2022.pdf (consultado el 2 de marzo de 2023).
- SESEA. Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes. 2022a. Atlas Municipal. México: SESEA Aguascalientes. Disponible en: https://www.seaaguascalientes.org/publicaciones/docs/Atlas_Municipal_2022/Atlas_Municipal_2022.pdf (consultado el 2 de marzo de 2023).
- SESEA. Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes. 2022b. Censos de Gobierno 2021-2022. México: SESEA Aguascalientes. Disponible en: <https://www.seaaguascalientes.org/publicaciones/> (consultado el 2 de marzo de 2023).
- SESEA. Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes. 2022c. *Marco Integrando de Control Interno en los Municipios de Aguascalientes*. México: Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes (SESEA) y Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Aguascalientes (OSFAGS). Disponible en:

https://www.seaaguascalientes.org/publicaciones/docs/MICI_2022/MICI_2022.pdf (consultado el 2 de marzo de 2023).

SESEA. Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes. 2022d. *Mecanismo Nacional de Revisión entre Pares de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Autovaloración técnica del Estado de Aguascalientes. Artículo 9 (Contratación pública y gestión de la hacienda pública)*. México: Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Aguascalientes (SESEA). Disponible en: https://www.seaaguascalientes.org/publicaciones/docs/mecanismos/Mecanismo_Revision-Art_9_Ags.pdf (consultado el 10 de marzo de 2023).

SFP. Secretaría de la Función Pública. 2007. *Manual de lenguaje claro*. México: SFP. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/7260/Manual_Lenguaje_Claro.pdf (consultado el 2 de marzo de 2023).

SNF. Sistema Nacional de Fiscalización. 2014. *Normas profesionales de auditoría del Sistema Nacional de Fiscalización*. Auditoría Superior de la Federación (ASF) y Secretaría de la Función Pública (SFP). Disponible en: http://www.snf.org.mx/Data/Sites/1/npasnf/normasprofesionales_www2014.pdf (consultado el 2 de marzo de 2023).

SNF. Sistema Nacional de Fiscalización. 2020. Informe del Sistema Nacional de Fiscalización al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción. Disponible en: <http://www.snf.org.mx/SharedFiles/Download.aspx?pageid=300&mid=431&fileid=441>

SNF. Sistema Nacional de Fiscalización. 2021. Informe del Sistema Nacional de Fiscalización al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción. México: Auditoría Superior de la Federación (ASF), Secretaría de la Función Pública (SFP), Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental (ASOFIS), y Comisión Permanente de Contralores Estado-Federación (CPCE-F). Disponible en: <http://www.snf.org.mx/SharedFiles/Download.aspx?pageid=300&mid=431&fileid=451> (consultado el 2 de marzo de 2023).

SNF. Sistema Nacional de Fiscalización. 2023. Informe del Sistema Nacional de Fiscalización al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción.

México: Auditoría Superior de la Federación (ASF), Secretaría de la Función Pública (SFP), Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental (ASOFIS), y Comisión Permanente de Contralores Estado-Federación (CPCE-F). Disponible en: <http://www.snf.org.mx/SharedFiles/Download.aspx?pageid=300&mid=431&fileid=476> (consultado el 2 de marzo de 2023).

Ugalde, Luis Carlos. 2000. La supervisión legislativa de las finanzas públicas en México: de la aprobación del presupuesto a la revisión del gasto público. en La Cámara de Diputados en México. Germán Pérez y Antonia Martínez (compiladores). México: Porrúa. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/camdip/camdip.pdf>