

Sistema Nacional de Fiscalización

ASF Auditoría
Superior
de la Federación
CÁMARA DE DIPUTADOS

SFP
SECRETARÍA DE
LA FUNCIÓN PÚBLICA



ASOFIS

CPCEF
Comisión Permanente de Control
Estado - Federación



IntoSAINT

Concepto y Metodología

Herramienta para la Autoevaluación de la Integridad **(IntoSAINT)**

Integridad (del latín *in-tangere*, que significa intocable) es un concepto cuya definición comprende cualidades esenciales que debe de tener todo servidor público, particularmente quien se desempeña en un órgano responsable de la fiscalización pública, a saber: incorruptibilidad, profesionalismo, honestidad, sinceridad, neutralidad, confiabilidad, objetividad y respeto. No es, sin embargo, un valor cuya responsabilidad sea exclusiva de los funcionarios públicos pues, si se concibe toda violación a la integridad como una “rendición ante la tentación”, queda clara la corresponsabilidad de las organizaciones al ser éstas las encargadas de implementar medidas no sólo correctivas, sino principalmente **preventivas**. El propósito de esta herramienta es asegurar que el personal de un órgano fiscalizador no esté expuesto a tentaciones, así como de crear un ambiente laboral abierto, crítico y transparente, en el que la Alta Dirección actúe con el ejemplo, se promueva la confianza y se proyecte una imagen congruente con su mandato.

IntoSAINT, a través de un marco de medidas preventivas, tiene por propósito asegurar que el personal de un órgano fiscalizador no esté expuesto a tentaciones contra la integridad.

Es tal la relevancia que se otorga al concepto de *integridad* que el tema se trata en la siguiente literatura:

- la Convención de las Naciones Unidas sobre Corrupción,
- el Código Internacional de Conducta para Funcionarios Públicos de las Naciones Unidas,
- el Código de Conducta del Consejo Europeo,
- el documento sobre Gestión del Riesgo de Fraude del Ministerio del Tesoro del Reino Unido,
- documentos sobre Corrupción e Integridad de Entidades Fiscalizadoras Superiores miembros de la INTOSAI, y
- las Normas Internacionales de la INTOSAI (ISSAIs) 1, 10, 11, 20, 30, 100 y 1240, correspondientes a la *Declaración de Lima*, la *Declaración de México sobre la Independencia de las EFS*, *Pautas Básicas y Buenas Prácticas de la INTOSAI relacionadas con la Independencia de las EFS*, *Principios de Transparencia y Rendición de Cuentas*, *Código de Ética*, *Principios Fundamentales de Auditoría del Sector Público*, y *Obligaciones del Auditor en relación con el Fraude en una Auditoría de Estados Financieros*.

Al respecto, el Tribunal de Cuentas de los Países Bajos, en colaboración con el Ministerio del Interior y la Oficina de Integridad de la Ciudad de Ámsterdam, desarrollaron una herramienta denominada *SAINT*: acrónimo en inglés para “Autoevaluación de la Integridad”. Esta iniciativa fue creada para que las organizaciones del sector público en dicha nación evalúen tanto su vulnerabilidad, como su resistencia a violaciones de la integridad. Se trata de un desarrollo innovador pues también arroja recomendaciones sobre la forma en que estas organizaciones pueden mejorar su gestión de la integridad institucional.

Aunque *SAINT* se diseñó originalmente para las organizaciones del sector público en general, el Tribunal de Cuentas de los Países Bajos adecuó esta herramienta a la naturaleza, mandato y necesidades específicas de los órganos fiscalizadores.

Como resultado, los miembros de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), disponen ahora de una versión llamada *IntoSAINT*.

Originalmente, SAINT –Autoevaluación de la Integridad– surge de la necesidad de promover la integridad en instituciones del sector público de Países Bajos. IntoSAINT es la misma herramienta, pero adaptada a las necesidades particulares de los órganos responsables de la fiscalización pública bajo el marco de la INTOSAI.

Para *IntoSAINT*, el concepto de integridad tiene distintas dimensiones de análisis:

- La primera de ellas se refiere a la **Responsabilidad por la integridad**. Al respecto, los funcionarios públicos actúan con integridad al observar los valores y normas de la correcta administración. De este modo, “integridad” va más allá de los requerimientos de incorruptibilidad, al referirse también a valores como honestidad, sinceridad, sociabilidad, neutralidad, consideración, confiabilidad, interés por el cliente, respeto y objetividad. Bajo esta concepción, los funcionarios públicos deben de prestar atención al ejercicio de sus responsabilidades y facultades, información y recursos puestos a su disposición, exclusivamente para el bien común, con un comportamiento adecuado tanto hacia colegas como al público en general.

Estas premisas aplican de igual forma para las organizaciones, que deben de hacer todo lo posible para asegurar que su personal no sucumba a tentaciones. La solución es el diseño tanto de procesos que eviten que el personal esté expuesto a ellas y que demande cosas no razonables o conflictivas, como de medidas orientadas a concientizar con regularidad al personal sobre la importancia de la integridad, asegurando que los directivos actúen con el ejemplo, creando una cultura abierta y transparente en la que la crítica sea bienvenida, en la que puedan permitirse los errores, y en que las cuestiones conflictivas puedan discutirse. He ahí la importancia de la implementación de una política de la integridad que resulte eficaz.

Así pues, desde esta primera dimensión de análisis, la integridad es un producto de la buena administración y de prácticas de empleo adecuadas, por lo que su evaluación se enfoca en los riesgos que atentan contra la integridad y que puedan afectar la confianza depositada en la organización, así como en su imagen y congruencia.

- La segunda dimensión de análisis de la integridad se vincula con la **Precondición para que haya autoridad y confianza pública**. En este sentido, la integridad es una precondición para el desempeño eficaz y continuo del sector público. Si un gobierno carece de integridad, entonces pierde la confianza del público y, como consecuencia, también su autoridad. El público debe ser capaz de confiar en el gobierno porque es el único proveedor de muchos servicios vitales. Debido a su monopolio y a la dependencia de la población, el gobierno debe ser intachable y permanecer ajeno a toda sospecha.

- La tercera dimensión de análisis señala que la **Integridad no es un asunto exclusivo de leyes y regulaciones, sino también de responsabilidad moral**. Es decir, “integridad” implica más que la mera observación de leyes y regulaciones. La ley es en sí un límite bajo y apenas un punto mínimo de partida moral, pues las regulaciones no pueden cubrir todas las situaciones donde se compromete la integridad. La tensión logra su mayor nivel cuando faltan reglas o éstas dan pie a incertidumbre, como sucede ante situaciones nuevas, complejas o cambiantes. De la misma forma, los servidores públicos podemos enfrentarnos a situaciones donde haya valores en conflicto. Precisamente en tales situaciones, debe tenerse la capacidad de formarse una opinión moralmente aceptable y de actuar con responsabilidad de acuerdo con los valores y normas de la correcta administración. Esta misma conducta debe observarse en situaciones en las que se tienen poderes discrecionales.



- La cuarta dimensión de análisis hace referencia a una **Política de integridad: más que sancionatoria, ante todo preventiva**. Esto quiere decir que una política de integridad debe combinar elementos tanto sancionatorios como preventivos. Por una parte, una organización debe tomar las medidas (represivas) apropiadas cuando su personal actúa inapropiadamente; por la otra, también debe de hacer todo lo posible para remover toda tentación que pudiera inducir a que los servidores públicos actúen de forma inapropiada (medidas preventivas). Claro está que el énfasis debe hacerse en la prevención; priorizarla no solamente resulta en una mayor eficacia, sino que, en el largo plazo, la inversión suele ser muchas veces menor al costo de reparar el daño causado por comportamientos inapropiados.
- Finalmente, la quinta dimensión de análisis implica el diseño e implementación de toda una **Política de integridad: no una acción ad-hoc, sino una política consistente**. En este sentido, debe tenerse el debido cuidado para que la integridad sea permanente. Si se deja de prestar atención a esta política solamente porque las cosas van bien, entonces el grado de incidencia de riesgos se eleva. En otras palabras, la integridad y la política de integridad deben estar *grabadas* en la organización y ser parte fija de la gestión operativa y de calidad de la institución. No debe tratarse a la integridad sólo como un proyecto más, pues éstos tienen una fecha de conclusión y no son continuos. La integridad debe de ser un componente estándar en la gestión y en el ciclo de políticas.

En consideración de lo antes expuesto, la concepción que puede tenerse del concepto de integridad y de las diversas formas de analizar este tema se sintetiza en el siguiente recuadro:

	Enfoque de cumplimiento	Enfoque de integridad
Perspectiva	Negativa	Positiva
Fundamentación	Basado en reglas: normas impuestas (leyes y regulaciones)	Basado en principios: normas y principios compartidos (valores)
Tipo de controles	Duros	Suaves
Opinión	<i>La gente es mala</i>	<i>La gente es buena</i>
Énfasis	Prevención de las violaciones a la integridad	Facilitación del buen comportamiento
Enfoque	Legal	Directivo
Modus Operandi	Sancionatorio / reactivo	Preventivo / proactivo

Existe un consenso de que la política de integridad en todo órgano fiscalizador debe lograr una buena combinación de los enfoques de cumplimiento y de integridad, pues ambos resultan necesarios para registrar buenos resultados. Al respecto, es importante aclarar que *IntoSAINT* se constituye como una herramienta diseñada para enfatizar el enfoque preventivo.

Satisfecho el análisis conceptual de la integridad, así como identificada su relevancia institucional, es tiempo de explicar la metodología de *IntoSAINT*. Para ello, es necesario aclarar que se trata de una herramienta que coadyuva a la prevención de la corrupción y brinda soporte a la integridad de la organización.

IntoSAINT permite identificar las vulnerabilidades o riesgos institucionales, evalúa el nivel de madurez/eficacia de las medidas implementadas y, con base en lo anterior, analiza la posible existencia de brechas para, posteriormente, emitir recomendaciones encaminadas a fortalecer la integridad de la entidad.

En concreto, la herramienta permite, en primera instancia, identificar las vulnerabilidades o riesgos institucionales, justamente donde la integridad puede ser trasgredida; en segunda instancia, evalúa el nivel de madurez del sistema de controles de la integridad –es decir, el grado de eficacia de todas las medidas implementadas por el órgano fiscalizador–, para finalmente determinar las brechas existentes y promover la concientización de la integridad, y sugerir medidas para prevenir y solventar las brechas detectadas.

IntoSAINT consiste en un taller de autoevaluación con duración de **dos a tres días**, que es impartido **por al menos dos moderadores capacitados** a un grupo selecto de participantes, quienes son seleccionados a partir de un filtro convenido con la Alta Dirección a fin de incluir personal de distintas áreas, diferentes niveles en la jerarquía institucional y con diversa pericia o especialización profesional. Esto es clave porque se hace partícipe a todo el personal sobre la importancia de la integridad, se fomenta la propiedad colectiva de las

medidas de integridad a lo largo y ancho de la entidad, y se asegura la aplicabilidad y la conveniencia de las medidas según la organización autoevaluada.

El instrumento es innovador puesto que permite que, con apoyo de moderadores provenientes de otro órgano fiscalizador, el propio personal identifique a partir de su percepción y experiencia las vulnerabilidades a la integridad en su institución y evalúe el nivel de madurez/eficacia del sistema de controles de la integridad implementados, todo lo cual conlleva a la determinación de las brechas existentes y a la definición de medidas para solventarlas, así como para promover la concientización requerida al interior de la Organización.

IntoSAINT es un taller de dos a tres días conducido por al menos dos moderadores externos a la entidad y dirigido a servidores públicos que laboran en la misma. Esta herramienta se basa en las percepciones y experiencia de los propios empleados; son ellos los que aportan el insumo principal para emitir las recomendaciones pues son quienes se enfrentan día a día a dilemas de integridad.

La principal ventaja y aportación de este enfoque es que *IntoSAINT* arroja resultados basados en el conocimiento y experiencia de los propios empleados de la institución evaluada. Esto es relevante porque ellos mismos, en el cumplimiento de sus deberes, son quienes experimentan los riesgos y quienes se enfrentan a dilemas éticos, por lo que no existe mejor evaluador que ellos mismos para identificar el apoyo que requieren, así como para tener una imagen realista de los retos encarados por la organización. Al mismo tiempo, ellos son quienes, al hablar con otros colegas, concientizan sobre los riesgos y asuntos que impactan la integridad. Es decir, los propios empleados se convierten en defensores de la integridad al interior de su Organización.

Entre otras de sus características, se tiene que todo el proceso es asistido con matrices (bases de datos y hojas de cálculo) ya diseñadas por la EFS de los Países Bajos. Además, las recomendaciones pueden abarcar desde la Alta Dirección, hasta el marco de referencia legal, aspectos de remuneración, administración de riesgos, procedimientos específicos, etc. Asimismo, es tal la flexibilidad de *IntoSAINT* que puede practicarse como ejercicio de autoevaluación global, es decir, a toda la institución (lo cual se recomienda como primer ejercicio de autoevaluación), o bien puede llevarse a cabo por Auditoría Especial, Dirección General o incluso en un área específica que determine la Alta Dirección, ya sea por el grado de importancia, volumen de transacciones realizadas, impacto fiscalizador, nivel de vulnerabilidad u otro criterio.

Esta autoevaluación puede aplicarse a representantes de toda la entidad o a una unidad o área en particular.

El taller de autoevaluación de la integridad cubre **cinco grandes fases**:

1. Definición del objeto y selección de procesos,
2. Evaluación de vulnerabilidades,
3. Evaluación del nivel de madurez (eficacia) del Sistema de Controles de la Integridad,
4. Análisis de brechas, y
5. Generación de recomendaciones y presentación del informe.



Cabe aclarar que, como precondition determinada para la aplicación objetiva de este instrumento, es necesario que los moderadores hayan sido debidamente capacitados, sean provenientes de una entidad diferente a aquella sujeta a la autoevaluación, y sean, preferiblemente, responsables directos, no supervisores solamente, de la impartición del taller.

La primera fase consiste en la **Definición del Objeto y los Procesos Clave**. En esta etapa, se debe llegar a un acuerdo con la Alta Dirección del órgano fiscalizador sujeto a revisión, o al menos con un enlace debidamente asignado y de nivel directivo, con el propósito de definir el alcance de la revisión y, posteriormente, llegar a un acuerdo sobre el objeto de la autoevaluación (global o un área en particular) y los criterios para seleccionar al personal correspondiente.

Esta fase inicial es la que mayor tiempo requiere, pues implica un proceso de planificación concienzudo. Dependiendo del alcance proyectado, el enlace y los moderadores deben llegar a un acuerdo sobre la conformación del personal que participará en el taller, mismo que ha de cubrir preferentemente el mayor espectro posible de niveles jerárquicos, responsabilidades y áreas institucionales.

Ya integrado el personal, los moderadores son responsables de conducir actividades para concientizar sobre la relevancia de la integridad en la institución, así como de facilitar que los propios participantes identifiquen los procesos clave (aunque no necesariamente a un nivel desagregado) dentro del ámbito sujeto a análisis, logrando su clasificación en primarios, secundarios y de control, así como su jerarquización de acuerdo a la importancia asignada por el propio personal. Este ejercicio es fundamental para encaminar el taller hacia los procesos sustantivos. La calidad del listado determinará en gran medida el curso posterior de la autoevaluación.

La segunda fase se refiere a la **Evaluación de Vulnerabilidades**. En ella, se busca que el personal evalúe, a partir de su propia percepción, el llamado “perfil de la vulnerabilidad” de su órgano fiscalizador o área evaluada. Es decir, se evalúa la exposición potencial a violaciones a la integridad.

Este perfil es evaluado a través de cuatro subprocesos:

- Identificación de las vulnerabilidades inherentes en la entidad, lo que arroja un listado de todos aquellos procesos que son vulnerables a brechas de integridad.
- Identificación de todos aquellos factores que agravan los riesgos a la integridad en la entidad o área evaluada.
- Con la suma de las vulnerabilidades inherentes y los factores que agravan la vulnerabilidad, se genera un perfil de evaluación general sobre la vulnerabilidad percibida. Este subproceso es asistido por los moderadores, quienes guían la evaluación a partir de un modelo ya desarrollado para medir el grado de vulnerabilidad.
- Indicación de los procesos más vulnerables.

En toda organización gubernamental existen procesos inherentemente vulnerables (ejemplo: contratación, control de pagos, otorgamiento de préstamos o concesiones, regulación, auditoría, aplicación de la ley, manejo de información, disposición de recursos financieros, control de bienes, gestión de bienes raíces), pero determinadas actividades y procesos poseen un grado de vulnerabilidad inherente mayor que otros. Asimismo, determinados factores agravan los riesgos, como son –específicamente para esta metodología– la complejidad organizacional, la dinámica o cambios institucionales, el modelo de administración y de liderazgo institucional, las características del personal, y los antecedentes institucionales.

De ahí la importancia de esta etapa, pues la mayoría de los servidores públicos que infringen la integridad en realidad no tenían la intención de hacerlo inicialmente; muchos sucumben a las tentaciones existentes en la organización. Estas tentaciones pueden ser tangibles, como el fácil acceso al dinero y privilegio, o bien intangibles, como el estatus, el reconocimiento y la protección, más aún pueden ser “tentaciones invertidas”, tales como amenazas y chantajes. Entre mayor sea la tentación, mayor es el riesgo a sucumbir a ella. De ahí la importancia de la detección de estas vulnerabilidades, para su reducción o eliminación completa.

Cabe mencionar que, al poderse concebir una violación como la “rendición ante una tentación”, queda clara la importancia que tiene la implementación de medidas preventivas. Se podrían evitar violaciones a la integridad con tan sólo remover las tentaciones. Así, un aspecto clave del análisis de riesgos incluye la identificación de estas tentaciones.

Pueden evitarse violaciones a la integridad con tan sólo remover las tentaciones, de ahí la importancia de medidas de prevención que les hagan frente.

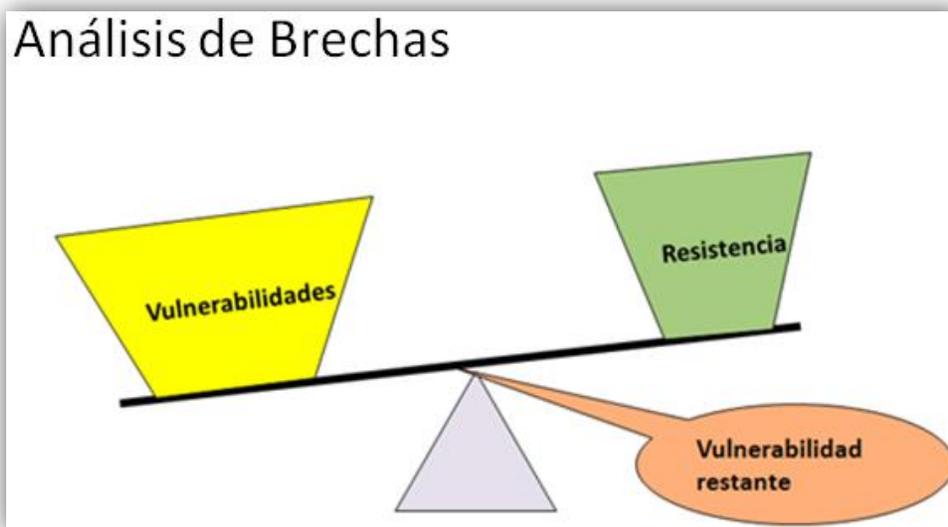
La tercera fase se relaciona con la **Evaluación del Nivel de Madurez del Sistema de Controles de la Integridad**. En esta, se busca que los participantes evalúen el nivel de madurez (el grado de eficacia) de las medidas implementadas en la entidad para promover, monitorear y mantener la integridad institucional. Todas estas medidas, en el agregado, conforman el llamado Sistema de Controles de la Integridad (SCI) del órgano fiscalizador. El nivel de madurez se mide a partir de tres escalas: existencia, operación y eficacia de los controles.

El modelo desarrollado por el Tribunal de Cuentas de los Países Bajos incluye la concepción de un sistema dividido en 16 grupos, clasificados en tres bloques: controles duros, que son básicamente regulaciones, procedimientos y sistemas técnicos; controles suaves, que se refieren a aquellos diseñados para influir en el comportamiento, clima organizacional y cultura institucional, y controles generales, es decir, todas las medidas más laxas o mezcla de los elementos duros y suaves.

A grandes rasgos, para esta tercera fase los moderadores deben facilitar la conducción de los siguientes pasos:

- Breve introducción sobre el Sistema de Controles de la Integridad, las medidas definidas, y los grupos y categorías;
- Explicación sobre los tres niveles posibles de madurez del Sistema ya señalados;
- Evaluación del nivel de madurez de todas las medidas, asignándoles puntajes según la percepción de los participantes, y
- Suma de las calificaciones para generar un promedio por grupo y bloque. Esto es importante para identificar qué bloques son relativamente robustos o débiles, a efecto de poner en marcha las acciones pertinentes para su fortalecimiento.

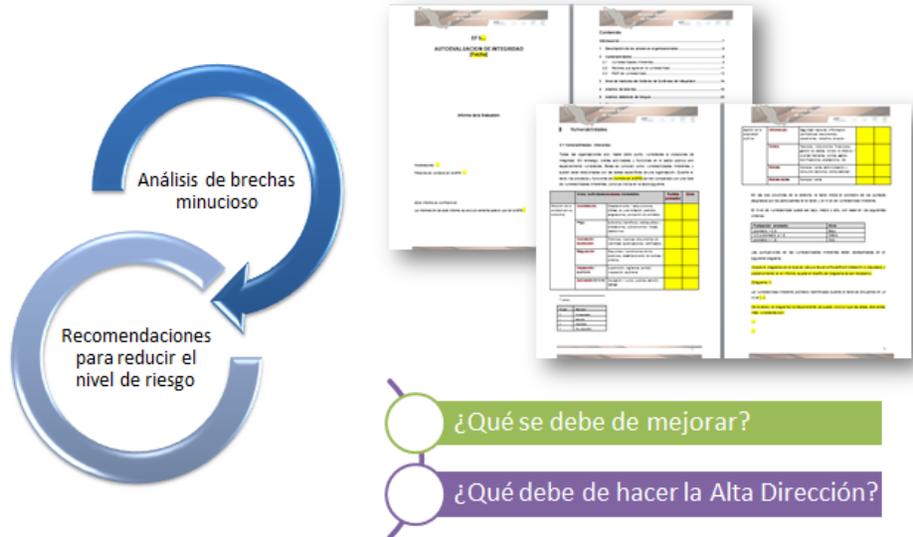
La cuarta fase consiste en el **Análisis de Brechas**. Aquí, los moderadores identifican el vínculo entre las vulnerabilidades detectadas y el grado de madurez de las medidas que conforman el Sistema de Controles de la Integridad. Tras este análisis, se facilita que los propios participantes observen las vulnerabilidades identificadas, pero aún no analizadas por sus directivos. Empieza en esta etapa la formulación de posibles recomendaciones.



La quinta y última fase está dedicada a desarrollar el **Informe de la Autoevaluación y la Provisión de Recomendaciones**. Para ello, las etapas 1 y 4 son relevantes para aportar insumos para la redacción del informe de la autoevaluación, cuya redacción es responsabilidad exclusiva de los representantes del órgano fiscalizador o área evaluada con la facilitación de los moderadores. La esencia de esta fase es identificar las medidas más apropiadas para robustecer los procesos más débiles. En esta etapa se siguen priorizando los procesos de mayor relevancia, por lo que no es necesario efectuar un informe con recomendaciones pormenorizadas de cada proceso. Cabe aclarar que las recomendaciones pueden ir en dos sentidos: reducir las vulnerabilidades y/o fortalecer los controles (las medidas incluidas en el SCI).

El alcance de las recomendaciones es amplio, pues bien pueden orientarse a resarcir elementos descuidados sobre procesos puntuales como los de contratación y gestión de recursos humanos, incrementar el nivel de concientización y capacitación sobre la temática, o incluso a instrumentar toda una política de integridad institucional.

Recomendaciones e informe



Si bien es cierto que la herramienta *IntoSAINT* está diseñada para que en unos días pueda realizarse la autoevaluación, su planeación requiere un par de meses de preparación y coordinación entre los moderadores elegidos y la Alta Dirección o enlace institucional del órgano fiscalizador sujeto a la autoevaluación. En cualquier caso, debe destacarse que el requisito esencial para que la autoevaluación sea fructífera y para que las recomendaciones tengan un impacto real en la institución es el compromiso, sensibilidad y apoyo de la Alta Dirección, más aún cuando las recomendaciones –que se presentan según su prioridad o urgencia– son generadas por el propio personal, no por el moderador ni por un consultor externo.

El requisito esencial para que la autoevaluación sea fructífera y para que las recomendaciones tengan un impacto real en la institución es el compromiso, sensibilidad y apoyo de la Alta Dirección.

Adicionalmente, es necesaria una labor permanente de concientización, divulgación de beneficios y seguimiento de acciones para la implementación exitosa de esta herramienta; tareas a ser asumidas por la institución con el debido compromiso y la colaboración permanente por parte de la Alta Dirección, así como del personal de la institución.

Cabe mencionar que, para noviembre de 2012, esta herramienta ya ha sido implementada por las EFS de Botsuana, Finlandia, Ghana, Indonesia, Macedonia, México, Países Bajos, Ruanda, Sudáfrica, Túnez, Yemen y Zimbabue, demostrándose con ello su aplicabilidad y utilidad en órganos fiscalizadores con distinto contexto cultural y notorias diferencias organizacionales. Además, la Auditoría Superior de la Federación de México, en su carácter de Presidencia de la Comisión Técnica Especial de Ética Pública, Probidad Administrativa y Transparencia (CEPAT) de la OLACEFS, impulsa la implementación de la herramienta *IntoSAINT* entre las EFS de América Latina y el Caribe.

A nivel nacional, la Secretaría del SNF impulsa la implementación de esta herramienta a través de las acciones coordinadas previstas en el Plan Estratégico 2013-2017 del Sistema. La articulación de este proyecto está a cargo del Grupo de Trabajo en Visión Estratégica, cuyo objetivo es implementar la herramienta entre los miembros del Sistema. Información puntual será proporcionada próximamente en la página Web del Sistema.

Se ha hecho énfasis en que con *IntoSAINT* se facilita la instrumentación y mantenimiento de una política institucional de integridad, así como el robustecimiento del Sistema de Controles de la Integridad; sin embargo, más relevante aún es su contribución con la obligación moral de los órganos responsables de la fiscalización pública a nivel nacional, regional y global de liderar con el ejemplo, pues a través de este tipo de buenas prácticas internacionales se puede optimizar su desempeño y consolidar la confianza depositada por los legisladores, las partes interesadas en la rendición de cuentas y el público en general.

Nota importante:

La información contenida en este documento ha sido elaborada por la Secretaría del SNF, con apego a la metodología de *IntoSAINT* y debido conocimiento del Tribunal de Cuentas de los Países Bajos.



Algemene Rekenkamer

