

CONTROL INTERNO Y GESTIÓN GUBERNAMENTAL

Situación actual y retos para consolidar la cultura
del Control Interno y la legalidad en las instituciones
públicas en México

·Rafael Morgan Ríos
·Jairo Perilla Camelo ·Antonio López Machado

Investigación del Grupo de Control Interno
Academia Universitaria de Fiscalización



SUG

SEMINARIO UNIVERSITARIO DE GOBERNABILIDAD
Y FISCALIZACIÓN

Control Interno y Gestión Gubernamental

Situación actual y retos para
consolidar la cultura del

Control Interno y la legalidad

en las instituciones públicas en México

Grupo de Investigación:

C.P. y M.A. Rafael Morgan Ríos

C.P. y M.C. Jairo Perilla Camelo

C.P. Antonio López Machado



Dr. Enrique Luis Graue Wiechers
Rector

Dr. Leonardo Lomelí Vanegas
Secretario General



Mtro. Tomás Humberto Rubio Pérez
Director

Dr. Armando Tomé González
Secretario General

Dr. José Ricardo Méndez Cruz
Secretario de Divulgación y Fomento Editorial

Publicaciones Empresariales
 **UNAM**
FCA Publishing

Control Interno y Gestión Gubernamental

Situación actual y retos para consolidar la cultura del Control Interno
y la legalidad en las instituciones Públicas en México

Primera edición: 2018

Fecha de la edición: 30 de junio de 2018

D.R. © 2018 UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
Ciudad Universitaria, Delegación Coyoacán, C.P. 04510, Ciudad de México

Facultad de Contaduría y Administración
Publicaciones Empresariales UNAM. FCA Publishing
Circuito Exterior s/n, Ciudad Universitaria
Delegación Coyoacán, C.P. 04510, Ciudad de México.

ISBN: 978-607-30-0561-6

“Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio sin la autorización
escrita del titular de los derechos patrimoniales”.

“Reservados todos los derechos bajo las normas internacionales. Al pagar por este libro,
se le otorga el acceso no exclusivo y no transferible para leer el texto de esta edición electróni-
ca en la pantalla o, en caso de ser libro impreso, su lectura en papel. No tiene permitido
reproducir total o parcialmente por cualquier medio, transmitir, descargar, descompilar, apli-
car ingeniería de regresión, ni almacenarse o introducirse en sistemas de almacenamiento y
recuperación electrónicos o mecánicos existentes o que se inventen en el futuro sin la autori-
zación escrita del autor, casa editorial y/o titular de los derechos patrimoniales.”

Hecho en México

Índice

Prólogo	6
Control Interno y Gestión Gubernamental	
1. Introducción.....	8
2. Qué es y para qué sirve el Control Interno	10
3. Antecedentes históricos del Control Interno	12
4. Los informes COSO, 1992, 2004, 2013	13
5. Normatividad gubernamental vigente en materia de Control Interno en México	16
i) A Nivel Federal	16
ii) A Nivel de las Entidades Federativas:.....	17
iii) El Marco Integrado de Control Interno (MICI)	17
6. El Control en la Gestión Gubernamental	20
i) Control Interno previo.....	21
ii) Control Interno posterior	21
iii) Control Externo posterior	22
7. La Economía Privada y la Administración Pública	23
i) Diferencias entre la economía empresarial y la economía pública.....	23
ii) El sector público en México	24
iii) El Control Interno en la economía privada y en el sector público en México.....	25
iv) Reguladores del Control Interno en México.....	25
8. Sistema Nacional de Fiscalización (SNF)	26
i) Objetivos y aportaciones.....	27

ii) El Control Interno y el SNF	28
9. Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (SNT)	28
i) Objetivos y aportaciones.....	29
ii) El Control Interno y el SNT	29
10. Sistema Nacional Anticorrupción (SNA)	30
i) Principales objetivos de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción	32
ii) El Control Interno y el SNA	33
11. Gobierno Abierto.....	33
i) Transparencia gubernamental	35
ii) Participación ciudadana	36
iii) Rendición de cuentas	37
iv) Datos públicos abiertos (Open Government Data).....	38
12. Elementos comunes de buen gobierno.....	39
13. El problema de la corrupción y la opacidad en la economía nacional.....	41
14. La prevención de la corrupción y de la opacidad como inicio de solución.....	44
i) Ley y/o normatividad.....	45
ii) Transparencia	46
iii) Control Interno	48
iv) Rendición de cuentas	49
v) Fiscalización	50
vi) Sanciones.....	51
vii) Medios de comunicación	52
viii) Participación social	54
ix) Democracia	56
x) Educación.....	57
xi) Ejemplo, integridad y capacidad de quienes ocupan cargos públicos.....	59
xii) Archivos públicos.....	60
xiii) Sistemas informáticos, digitalización, armonización de los sistemas y trámites en línea	61
15. Otros elementos indispensables para el fortalecimiento del Control Interno	62
i) Evaluar la normatividad existente	62
ii) Evaluar políticas públicas, programas públicos y presupuestos.....	64

iii) Evaluar los impactos sociales de las políticas y programas.	65
iv) Evaluar el desempeño de dependencias y entidades públicas	66
v) Evaluar el desempeño de jefes y funcionarios.....	66
vi) Fortalecer el servicio profesional de carrera	67
vii) Autoevaluar y evaluar el Control Interno.....	68
viii) Respetar las leyes y fortalecer la Cultura de la Legalidad ...	69
16. Limitaciones de un Sistema de Control Interno	70
i) Factor humano	71
ii) Factor político	71
iii) Limitaciones dentro de los gobiernos	72
iv) Tramitología	72
v) Exceso normativo.....	73
vi) Sindicatos	73
vii) Iniciativa privada corrupta	74
viii) Inseguridad	74
ix) Ecología.....	75
x) Participación social, intervención y denuncia de los ciudadanos	75
xi) Impunidad.....	76
17. Coordinación de acciones entre el sector público, el sector privado, el sector social y la academia	77
18. Armonización en el sector público	78
19. Factor internacional como favorecedor del Control Interno.....	80
20. Retos para la armonización del Control Interno	83
21. Bibliografía	90
22. Siglas	96

Prólogo

Pocos conceptos han generado en nuestro medio puntos de vista tan contrapuestos como el Control Interno. Mientras la más extendida y generalizada opinión lo reconoce como un elemento de innegable valor administrativo por su contribución al buen gobierno de las organizaciones, según documentos y textos normativos que lo han llevado a ser considerado incluso como la mejor práctica a nivel internacional; otros segmentos de la sociedad lo asocian a funciones de vigilancia autoritaria y exigen que su ejecución esté a cargo de personas ajenas a la institución de que se trate.

En el contexto gubernamental, bajo el argumento de que los recursos ejercidos por las dependencias, entidades y programas gubernamentales provienen del Presupuesto de Egresos de la Federación, se sostiene que deben ser objeto de revisiones externas para determinar y evaluar su correcta aplicación, confundiendo así el control, por definición interno, es decir, propio de la administración, con la función de auditoría, que si fuera interna debiera ser de aseguramiento y consulta para mejorar las operaciones de cada organización y ayudarlas a disminuir los riesgos, que, como la corrupción, afectan su debido funcionamiento.

Con el propósito de profundizar en el estudio de estas cuestiones y favorecer la difusión de su conceptualización más consumada, el Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización de la Facultad de Contaduría y Administración creó la Academia Universitaria de Fiscalización, dentro de cuyos programas y grupos de investigación estableció precisamente el de Control Interno, e invitó al Maestro Rafael Morgan Ríos a dirigirlo, por su vasta experiencia en la gestión pública y su permanente dedicación al análisis y divulgación de sus postulados.

Nos complace mucho presentar esta primera obra de la Academia bajo los auspicios del Fondo Editorial de la FCA, en la que el Mtro. Morgan y sus colaboradores del grupo de investigación, el Mtro. Jairo Padilla Camelo y el C.P. Antonio López Machado, ofrecen un amplio y muy bien documentado estudio que, entre otras aportaciones, propone lineamientos puntuales para consolidar la cultura del Control Interno en la gestión gubernamental y, bajo tal perspectiva, resolver las contradicciones teóricas y de aplicación práctica que, por otra parte, han producido pobres resultados en la lucha contra la corrupción, especialmente significada desde la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, hoy de la Función Pública.

Además de su interesante propuesta sobre el carácter integral y transversal del Control Interno en la administración, la cual confirma su orientación al logro del máximo de eficiencia, orden y correcta aplicación de los recursos de las instituciones y dependencias públicas, el trabajo se refiere con claridad al impulso que el Sistema Nacional Anticorrupción y sus leyes reglamentarias están imprimiendo al Control Interno, con el propósito de fortalecerlo y transparentar las acciones de los servidores públicos y, en consecuencia, fomentar la rendición de cuentas y combatir la corrupción.

La Academia Universitaria de Fiscalización se propone al mismo tiempo, y como una acción de continuidad a la aparición de este libro, a diseñar un nuevo esquema de adiestramiento práctico sobre el proceso de Control Interno conforme a las líneas de su principio de gobernabilidad. La Universidad se sumará a la enseñanza de estos postulados al reconocer que se ha iniciado la era en que una nueva generación de profesionales de la Administración y de la Contaduría convertirá al proceso del Control Interno en un sólido elemento de confianza, de gobernabilidad y de fiscalización constructiva.

Dr. Alfredo Adam Adam

*Presidente de la Academia Universitaria de Fiscalización y
Coordinador del Seminario Universitario de Gobernabilidad y fiscalización*

Control Interno y Gestión Gubernamental

1. Introducción

El Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización (SUG), creado por Acuerdo del Rector Dr. José Narro Robles el 11 de septiembre de 2014, depende de la Secretaría de Desarrollo Institucional y en forma coordinada de la Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Conforme a los objetivos de su creación, el SUG fundó la Academia Universitaria de Fiscalización como un programa permanente de estudio e investigación sobre los amplios y diversos enfoques de la auditoría gubernamental, así como de otras materias relacionadas, tales como el Control Interno y la Ética Pública, por considerar que constituyen elementos esenciales de la fiscalización en el ámbito de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial en México.

La Academia integró diversos Grupos de Investigación para concentrar en sus respectivas sedes el debate especializado y la aportación de puntos de vista que promuevan la continuación de su estudio y constante desarrollo.

Los autores de este trabajo constituimos el Grupo de Investigación sobre Control Interno de la Academia, y hemos considerado pertinente presentar en esta obra el resultado de nuestras primeras discusiones, basadas además en las experiencias profesionales reunidas en el tiempo sobre tan importante tema, y así aportar al interés de los muchos estudiosos sobre diversos tópicos vinculados a su ámbito temático, que incluyen el caso del Sistema Nacional de Fiscalización, el cual forma parte del Sistema Nacional Anticorrupción en la Administración Pública.

Un tema básico y fundamental es el de Control Interno que se ha convertido en piedra angular para prevenir, supervisar y evaluar los riesgos en

cuanto a la consecución de los objetivos para los que fueron creadas las instituciones, dependencias y empresas.

En el ámbito gubernamental, el Control Interno es un proceso integral y transversal en la administración que pretende lograr el máximo de eficiencia, orden y correcta aplicación de los recursos de las instituciones y dependencias públicas; busca la transparencia, la rendición de cuentas, el cumplimiento de la ley y la participación ciudadana como elementos indispensables para un buen gobierno.

México ha estado sufriendo los flagelos de la corrupción, la opacidad, el desorden y la impunidad y contra esto urge se implante y/o consolide el Control Interno en la administración pública, con la participación de las organizaciones sociales, los medios de comunicación, el sector académico y los ciudadanos.

Aun y cuando el proceso de Control Interno tiene sus propias limitaciones, sobre todo porque es llevado a cabo por personas, es una herramienta que pretende fortalecer y evaluar las políticas públicas, los programas y los presupuestos en cuanto a los impactos sociales, así como evaluar el desempeño de entidades y dependencias públicas y la actuación de las y los servidores públicos.

El Control Interno en la administración pública incluye, desde luego, a los tres poderes y a los tres órdenes de gobierno, lo cual implica la armonización de los sistemas contables, de los sistemas informáticos, de los archivos y de los procesos de control y decisión, pues se debe estar consciente que la administración pública está al servicio del ciudadano y de la sociedad, por lo que el personal que desempeña las funciones que le han sido encomendadas, es responsable de sus decisiones y del buen uso de los recursos para el bien común.

Un buen Control Interno vigila también el respeto a los derechos fundamentales de las personas y establece controles para la sustentabilidad del medio ambiente, ya que todo ello significa desarrollo social, crecimiento económico y posibilidades de realización de todos los mexicanos.

Dada la importancia del Control Interno es preocupación de la Universidad promover que con estos trabajos de análisis e investigación, el tema tome su lugar para lograr una sociedad más participativa y ordenada, en la que todos podamos alcanzar paz, bienestar y seguridad con el apoyo de las instituciones que nos representan como ciudadanos.

2. Qué es y para qué sirve el Control Interno

De acuerdo con lo establecido en el Marco Integrado de Control Interno (MICI)¹, el Control Interno es un proceso (aplicable a instituciones públicas y privadas), efectuado por el órgano de gobierno, el titular, la administración y los demás servidores públicos de una institución, con objeto de proporcionar una seguridad razonable sobre la consecución de los objetivos institucionales identificados con las siguientes categorías:

- Efectividad y eficiencia en las operaciones, que permiten lograr los objetivos institucionales básicos de rentabilidad social, rendimiento y protección de los activos;
- Confiabilidad de la información financiera y no financiera, vinculados con la formulación y publicación de estados financieros confiables y demás informes relacionados con la operación de la institución;
- Cumplimiento de políticas, leyes y normas

Estas categorías interactúan creando sinergias que favorecen el funcionamiento de una institución para lograr su misión y mandato legal.

¿Para qué sirve?

- Para prevenir riesgos de diversa índole, en función de los objetivos de cada una de las instituciones gubernamentales (p.ej. riesgos en la salud, en la educación, en la alimentación, en la vivienda, ambientales, políticos, de reputación, macroeconómicos, de sostenibilidad, etcétera).
- Para advertir situaciones de malos manejos de los recursos encomendados para su administración;
- Para evitar desperdicios y dispendios;
- Para adicionar transparencia y rendir cuentas con oportunidad y suficiencia;
- Como instrumento de evaluación de la eficiencia organizacional.

¹ Documento desarrollado por el Grupo de Trabajo de Control Interno creado por el Sistema Nacional de Fiscalización (SNF). Toma como base los componentes, principios y puntos de interés recomendados por el Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway (COSO por sus siglas en inglés). Publicado en 2014 por la Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría de la Función Pública.

http://www.asf.gob.mx/uploads/176_Marco_Integrado_de_Control/Marco_Integrado_de_Cont_Int_leyen.pdf

El Control Interno en la gestión pública no es un concepto reciente²; sin embargo, no es suficientemente conocido por quienes diseñan las políticas públicas, ni por los encargados de implementarlas. Aún persisten ideas equivocadas respecto de las responsabilidades en esta materia. Muchos servidores públicos consideran que el Control Interno es responsabilidad de los Órganos de Control, y no una herramienta de gestión que debe ser diseñada y aplicada directamente por los administradores públicos³. Esta confusión se convierte en una limitación de inicio para su adecuado establecimiento, funcionamiento y efectividad en las instituciones públicas.

Cuando se hace referencia al Control Interno en cualquier actividad institucional, se debe considerar que se trata de un proceso continuado que debe estar presente antes de la ocurrencia de un evento, durante y después, para garantizar su efectividad. “La connotación del Control Interno como proceso refiere una sucesión organizada de funciones integradas a los demás procesos básicos de la operación administrativa, las cuales identifica con cinco componentes que interactúan a todos los niveles y bajo la misma estructura del proceso administrativo, denominados por el Comité COSO como Ambiente de control, Evaluación de Riesgos, Actividades de Control, Información y Comunicación, y Monitoreo”⁴. Estos componentes deben ser diseñados e implementados de acuerdo a 17 principios que se mencionan más adelante.

Cuando se aborda el tema de Control Interno en las instituciones públicas se hace referencia a multiplicidad de subtemas dada su perspectiva

² “Se ha reconocido que la noción más adecuada de la administración científica y de su aplicación empírica se consigue mediante la determinación precisa de su estructura. El industrial francés Henry Fayol (1841-1925) determinó que los pasos a seguir ordenadamente para identificar y conocer dicho marco son la planeación, la organización, la integración, la dirección y el control, cuyas fases sucesivas componen el proceso administrativo”. Tomado de Jorge Barajas Palomo: Cuadernos de Gobernabilidad y Fiscalización (Cuaderno No 9); Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Contaduría y Administración, Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización; Pag. 39. Ciudad Universitaria, mayo 2017.

³ Leiva, Daniel y Soto, Hugo; Control Interno como herramienta para una gestión pública eficiente y prevención de irregularidades; Consorcio de Investigación Económica Y Social (CIES); Lima, Perú, 2015. [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/97D59BF5DEC57F7905257F870071C2AA/\\$FILE/021-daniel_leiva-hugo_soto.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/97D59BF5DEC57F7905257F870071C2AA/$FILE/021-daniel_leiva-hugo_soto.pdf)

⁴ Jorge Barajas Palomo. Cuadernos de Gobernabilidad y Fiscalización (Cuaderno No 9); Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Contaduría y Administración, Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización; Pag. 46. Ciudad Universitaria, mayo 2017.

transversal e integradora. Control Interno debe ser sinónimo de responsabilidad, honradez, integridad, ejemplo, compromiso, valores éticos, previsión, transparencia, rendición de cuentas, gobierno abierto, participación ciudadana, información, comunicación, visión de país y conciencia social. Cuando se otorga la real importancia al Control Interno en las instituciones, se toma conciencia del respeto por los derechos fundamentales de las personas, la sostenibilidad de las instituciones y la sostenibilidad del medio ambiente. Control Interno implica uso óptimo de los recursos aportados en conjunto por el trabajo y el esfuerzo de la sociedad con el propósito de construir un mejor país. El ejercicio de los recursos públicos debe representar, entonces, crecimiento, desarrollo continuo y satisfacción de necesidades para la sociedad que los aporta. Es decir, el Control Interno debe contribuir a la reducción paulatina, constante y creciente de la brecha entre ricos y pobres, entre desarrollo y subdesarrollo.

En resumen, el Control Interno es sinónimo de un país incluyente, un país mejor para todas y todos los mexicanos.

3. Antecedentes históricos del Control Interno

Los antecedentes históricos del Control Interno se sitúan en distintas épocas y culturas, sin embargo, es interesante el enfoque del artículo publicado por Rafael Franco Ruiz en la Revista Internacional LEGIS de contabilidad & auditoría⁵, el cual señala que desde el origen del hombre se tuvo la presencia de un control social que estaba vinculado a carencias de confianza. Refiere el autor que sus mayores desarrollos se localizan en sociedades construidas alrededor de sistemas de creencias y valores como las religiones y que el control se manifestó de diferente forma, dependiendo del tipo de cultura en la que éste se aplicaba. Destaca la expresión en dos culturas, la Latina, con origen en el Estado y su acción de intervención, y la Anglosajona, con sus ideas de Estado mínimo y de libertad extrema de mercado. Señala el autor que en estas formas de organización pudieran empezar a explicarse y entenderse vocablos actuales como Control Latino, Control Anglosajón, Rendición de Cuentas, Fiscalización, Auditoría, Control Interno y Control Fiscal.

⁵ Revista Núm. 5 Enero-Marzo 2001, LEGIS, Colombia; Rafael Franco Ruiz (Presidente Nacional Colegio Colombiano de Contadores Públicos. Catedrático. Miembro académico Centro Colombiano de Investigaciones Contables, C-CINCO)

En el enfoque latino de control sobresale la presencia del Estado, orientada al cuidado de los bienes públicos, fuertemente ligada al derecho y con una concepción del control como una actividad de vigilancia, castigo y fiscalización. El derecho romano está orientado más a las actividades que a las personas, regula los actos y no las profesiones, centrandose su preocupación en los procesos, más que en los informes⁶.

Sigue subrayando el autor que el enfoque anglosajón tuvo origen en los intereses de las organizaciones privadas, a partir de la creación de las sociedades mercantiles en los albores de la sociedad mercantilista. En este enfoque el control se manifiesta como un ejercicio de poder del capital, basado en la ideología de la libre empresa, que no reconoce la intervención del Estado en la actividad privada. El papel del Estado se limita al mantenimiento de la democracia mediante la administración del sistema electoral, cuidado de la vida, honra y bienes de los ciudadanos; las demás actividades corresponden al sector privado sin ninguna influencia estatal.

Enfatiza el autor del artículo, que el modelo clásico de control anglosajón se liga al concepto de Auditoría Externa por el interés privado de verificar la gestión administrativa y el correcto uso de los recursos a partir de la información derivada de la propia gestión. En este enfoque, el objetivo primario del control es la detección de fraudes mediante el examen de cifras contables para establecer su grado de razonabilidad. El modelo de control anglosajón se remonta a la creación de las compañías navieras holandesas durante el siglo xv, las cuales realizaban actividades de mercadeo en la naciente sociedad mercantilista.

4. Los Informes coso, 1992, 2004, 2013

A pesar de los constantes esfuerzos de las personas que integran las empresas y los gobiernos por establecer controles para administrar de manera responsable, racional y eficiente los recursos que les son encomendados, es frecuente (más aún en el ámbito de la administración pública) observar mal uso, o pérdida de recursos, que se asocian a fallas en los controles internos, impunidad, abusos de poder y tantas otras formas de corrupción y despilfarro de los fondos públicos.

En la década de los 80 del siglo pasado, se generaron las condiciones para que un grupo de especialistas en los ámbitos de la Administración, la

⁶ *Idem*, Referencia anterior

Contabilidad y la Auditoría, reunieran esfuerzos, conocimientos y experiencias para responder a preguntas que manifestaban su preocupación por las distorsiones fraudulentas en la información contable de múltiples y grandes empresas en los Estados Unidos de Norteamérica, que condujeron a la pérdida de confianza en la gestión de dichas organizaciones. Es así como en 1985 se conforma el Committee of Sponsoring Organizations (COSO), conocido también como Comisión Nacional de Informes Financieros Fraudulentos (National Commission on Fraudulent Financial Reports) o Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway⁷. El Comité se estableció para proporcionar orientación al ámbito privado y gubernamental sobre aspectos críticos de gestión organizativa, Control Interno, gestión del riesgo, fraude y presentación de informes financieros⁸. Se trazó entre sus objetivos, definir un nuevo marco conceptual del Control Interno capaz de integrar las diversas definiciones y conceptos que se venían utilizando sobre este tema, e identificar para corregir las deficiencias que permitían a las empresas manipular la información contable y financiera con fines fraudulentos. La Comisión emitió su informe “Internal Control Integrated Framework” en 1992, conocido como Informe COSO, traducido al español como “Marco Integrado de Control Interno” y ha continuado ocupándose de este tema hasta la fecha, emitiendo actualizaciones al informe en 2004 y 2013. Mediante estas versiones ha venido perfeccionando la metodología de aplicación de un modelo de Control Interno extensivo o transversal a todas las actividades y a todo el personal dentro de una organización. Antes del primer informe, el Control Interno se conceptualizaba como un sistema con incidencia principalmente en las áreas contables y financieras de las empresas, que aportaba confianza a la información reflejada en los estados financieros de las instituciones.

Cabe resaltar, como antecedente de la importancia del trabajo de la Comisión Treadway, que en 1977 el Congreso de los Estados Unidos, atendiendo a una recomendación de la Securities and Exchange Commission

⁷ En 1985 un grupo de cinco asociaciones profesionales (American Accounting Association, AAA; Instituto Americano de Contadores Públicos Certificados, AICPA; Financial Executives International, FEI; Instituto de Auditores Internos, IIA; y la Asociación Nacional de Contadores, NAA, conocida hoy como Instituto de Contadores Administrativos, IMA) decidieron establecer la Comisión Treadway, denominada así por su líder, James C. Treadway, abogado y ex comisionado de la SEC.

⁸ Informe COSO - Control Interno en Organizaciones: <https://www.taringa.net/posts/economia-negocios/5884893/Informe-COSO---Control-Interno-en-Organizaciones.html>

(SEC)⁹ promulgó la Ley de Prácticas de Soborno en el Extranjero¹⁰, derivado de que, bajo un programa de divulgación voluntaria, más de 200 empresas informaron sobre prácticas de soborno y pagos cuestionables en el extranjero¹¹. Esta realidad fue uno de los factores que incidieron en la revisión de actividades distintas a las del área de contabilidad para establecer controles internos en las empresas norteamericanas. Por otra parte, en las décadas de los 70 y 80 se presentaron situaciones de quiebras y fracasos en instituciones financieras estadounidenses, vinculadas con la mala gestión, el relajado entorno regulador, tasas de interés fluctuantes, cambios de leyes tributarias que afectaron el mercado de bienes raíces, sobornos y fraudes¹². Las investigaciones realizadas permitieron identificar que, en casi todos los casos, la presencia de los auditores independientes no incidió en la anticipación de acciones preventivas.

Los propósitos de la Comisión Treadway fueron: 1) considerar el grado al que el fraude en la información financiera erosionaba la integridad de los informes financieros; 2) examinar el papel de los auditores públicos independientes en la detección del fraude; 3) identificar los atributos de la estructura corporativa de una organización, que podrían contribuir a actos fraudulentos.¹³

Durante su investigación, la Comisión “consideró no sólo el papel de los auditores públicos independientes, sino también el de: 1) asesores legales, financieros y de otro tipo; 2) el tono al más alto nivel de la gerencia corporativa; 3) las funciones de la contabilidad interna y de la Auditoría interna; 4) comités de Auditoría; 5) el aparato fiscalizador regulador, incluyendo la SEC; y 6) la adecuación de programas formales de estudio de grado y post-grado en escuelas de contabilidad y negocios”¹⁴. Dentro de sus investigaciones la Comisión encontró que un alto porcentaje de los casos de informes financieros fraudulentos estaba antecedido de fallas o debilidades en el Control Interno¹⁵.

Las aportaciones de la Comisión Treadway, reflejadas en sus tres informes a lo largo de más de 30 años, han sido progresivas y de gran importancia,

⁹ Comisión de Bolsa y Valores de Estados Unidos, conocida como la SEC. Es una Agencia del Gobierno de Estados Unidos que tiene como responsabilidad principal regular la industria de los valores, los mercados financieros y otros mercados de valores electrónicos.

¹⁰ Foreign Corrupt Practices Act, o “FCPA”, por sus siglas en inglés

¹¹ http://www.contabilidad.com.py/articulos_53_control-interno-informe-coso.html

¹² http://contabilidad.com.py/articulos_75_informe-coso-historia.html?pag=1&id=75

¹³ Idem anterior

¹⁴ Idem anterior

¹⁵ Idem anterior

dado que el dinamismo de la actividad económica, la internacionalización y el crecimiento de muchas empresas ha provocado la dispersión y separación entre la propiedad y la dirección, haciendo más notoria la necesidad de fortalecer los controles internos mediante sistemas integrados a la operación de las organizaciones, sean estas privadas o gubernamentales¹⁶.

Por lo que corresponde al Control Interno en las entidades gubernamentales, la Guía para las Normas de Control Interno del Sector Público (INTOSAI GOV 9100) reconoce el informe COSO y sus actualizaciones, como la metodología de Control Interno apropiada para fortalecer el cumplimiento de los objetivos y resguardar los recursos encomendados para la administración de las instituciones públicas.

De acuerdo con los expertos, dentro de las aportaciones de la metodología COSO destacan las siguientes:

- Establecer una definición común de Control Interno que considere las mejores prácticas en la materia, recalcando la activa participación de todo el personal de una institución, en su diseño, funcionamiento, evaluación y mejora continua;
- Facilitar un modelo de Control Interno adaptable a cualquier tamaño y naturaleza de organización;
- Lograr que el Control Interno sea parte sustantiva de las decisiones y de la operación de las organizaciones públicas y privadas y no un formalismo burocrático;
- Disponer de una referencia conceptual común para ejecutivos, auditores internos y fiscalizadores externos.

5. Normatividad gubernamental vigente en materia de Control Interno en México

i) A Nivel Federal

El organismo rector del Control Interno Gubernamental a nivel federal es la Secretaría de la Función Pública (SFP). Esta dependencia tiene dentro de sus atribuciones conferidas por la Ley Orgánica de la Administración Pública

¹⁶ <https://www.taringa.net/posts/economia-negocios/5884893/Informe-COSO---Control-Interno-en-Organizaciones.html>

Federal (LOAPF), organizar y coordinar el sistema de Control Interno y la evaluación de la gestión gubernamental, así como expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de Control Interno de la Administración Pública Federal¹⁷. Este mandato se materializa con la expedición del “Acuerdo por el que se establecen Normas Generales de Control Interno en el ámbito de la Administración Pública Federal”, publicadas en el DOF el 27 de septiembre de 2006, mismas que se actualizan mediante el “Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno”, publicado en el DOF el 12 de julio de 2010 y son sujetas a una nueva actualización en noviembre de 2016. Cabe resaltar que esta normatividad recoge las prácticas recomendadas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras (INTOSAI), mismas que se basan en la metodología COSO y sus actualizaciones.

ii) A Nivel de las Entidades Federativas

Las 32 entidades federativas representadas por las secretarías o instancias homólogas encargadas del Control Interno, en el marco del Sistema Nacional de Fiscalización (SNF), están formulando sus respectivas disposiciones en materia de Control Interno, tomando como referencia la normatividad emitida por la SFP y la Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación, CPCE-F.

iii) El Marco Integrado de Control Interno (MICI)

El MICI, publicado en el 2014 por la Auditoría Superior de la Federación (ASF), y la SFP, en el marco del SNF, se constituye en una guía de aplicación práctica para el debido diseño, establecimiento y funcionamiento del Control Interno en las instituciones públicas de los tres poderes y órdenes de

¹⁷ Artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: A la Secretaría de la Función Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos: I. Organizar y coordinar el sistema de Control Interno y la evaluación de la gestión gubernamental; inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos, así como concertar con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y validar los indicadores para la evaluación de la gestión gubernamental, en los términos de las disposiciones aplicables.

gobierno. Aunque no es un documento normativo de aplicación obligatoria, es una aportación del SNF que integra las mejores prácticas internacionales en la materia y contribuye de manera significativa al entendimiento y divulgación de las virtudes del Control Interno, como instrumento necesario para generar una cultura de desarrollo institucional, basada en valores de ética, transparencia y rendición de cuentas.

Se debe enfatizar que cualquier ente público se caracteriza por contar con:

- Una misión y una visión, que deben ser acordes con la Misión y Visión del país;
- Objetivos y metas, que deben estar formulados con base en la misión institucional y alineados con los Planes Sectoriales y Nacionales;
- Un presupuesto que permita el cumplimiento de los objetivos;
- Un estudio de riesgos internos o externos que pueden obstaculizar el cumplimiento de los objetivos y metas institucionales.

Por lo anterior, cualquier equipo de servidores públicos que tenga el encargo de administrar recursos asignados a un organismo gubernamental, tiene la obligación de:

- Operar el presupuesto con criterios de eficiencia, eficacia y economía, para cumplir con los objetivos institucionales;
- En un marco de transparencia, para informar a la sociedad con oportunidad y suficiencia sobre los resultados alcanzados, y
- En apego a las normas previstas en leyes, reglamentos, manuales y demás normatividad aplicable.

La operación de los recursos públicos debe estar antecedida por un ejercicio de planeación que esté debidamente normado por la Ley de Planeación (LP) de aplicación en el ámbito federal, o en las respectivas leyes de planeación locales, aplicables en las 31 entidades federativas y en la CDMX. Esta planeación debe tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)¹⁸.

De acuerdo con el MICI, un adecuado sistema de Control Interno institucional se integra por los siguientes Cinco (5) Componentes y 17 Principios

¹⁸ Artículo 2°. De la Ley de Planeación (LP).

asociados a éstos, que actúan sistémicamente y deben estar diseñados, implementados y evaluados de manera permanente con criterios de mejora continua.

- I) **Ambiente de control:** Es la base del Control Interno. Proporciona valores, orden y disciplina para apoyar al personal en la consecución de los objetivos. Se integra por cinco principios:
 - 1) Mantener respaldo y compromiso institucional con la integridad y valores éticos.
 - 2) Contar con una estructura organizativa apropiada.
 - 3) Establecer una política de recursos humanos.
 - 4) Establecer un programa de supervisión al funcionamiento del Control Interno.
 - 5) Evaluar de manera continua el Control Interno y promover la asignación de responsabilidades individuales y colectivas sobre el Control Interno.

- II) **Gestión de riesgos:** Consiste en la metodología para definir los objetivos, identificar, analizar, evaluar y responder al impacto de los riesgos, incluyendo los riesgos de corrupción. Consta de cuatro principios:
 - 6) Definir los objetivos institucionales mediante un plan estratégico.
 - 7) Contar con una metodología para identificar, evaluar y responder a los riesgos asociados al cumplimiento de los objetivos.
 - 8) Considerar en la planeación y ejecución del presupuesto la posibilidad de ocurrencia de actos de corrupción, fraude, abuso y desperdicio.
 - 9) Identificar, analizar y responder a los cambios significativos.

- III) **Actividades de control:** Son las acciones establecidas mediante políticas y procedimientos, para alcanzar los objetivos institucionales. Tiene tres principios:
 - 10) Diseñar, actualizar y garantizar las actividades de control para lograr los objetivos institucionales y responder a los riesgos.
 - 11) Diseñar los sistemas de información institucional.
 - 12) Implementar las actividades de control a través de políticas y procedimientos: documentándolas, hacerlas obligatorias, supervisarlas y sancionarlas.

IV) **Información y comunicación:** Es la información de calidad que la administración y en general los servidores públicos obtienen, generan, utilizan y comunican, en cumplimiento a su mandato legal. Se integra por tres principios:

- 13) Implementar los medios que permitan a cada unidad administrativa elaborar y obtener información pertinente y de calidad.
- 14) Implementar los medios para que cada unidad comunique internamente información de calidad.
- 15) Procurar los medios para que cada unidad administrativa comunique externamente información de calidad.

V) **Supervisión y monitoreo:** Son las actividades a cargo de unidades específicas que tienen como finalidad mejorar de manera continua el Control Interno mediante su vigilancia y evaluación periódicas. Consta de dos principios:

- 16) Establecer actividades para la adecuada supervisión del Control Interno.
- 17) Corregir oportunamente las deficiencias detectadas.

Aun y cuando la normatividad vigente en materia de Control Interno a nivel federal y local se encuentra actualizada conforme a la metodología recomendada por COSO y la INTOSAI, su conocimiento y aplicación es parcial y carente del rigor necesario para garantizar su efectividad. Como sucede con otras normas gubernamentales, son establecidas básicamente para cumplir requisitos y mitigar la presentación de observaciones por parte de los órganos de fiscalización, pero sin la voluntad y el compromiso que se requieren desde los altos niveles de dirección para su debido funcionamiento.

6. El Control en la Gestión Gubernamental

La gestión, en cualquier organización, comprende todas las actividades necesarias para lograr el cumplimiento del objeto social o misión para la que fue creada.

Implica:

- La obtención de recursos y su uso eficiente;
- El establecimiento de metas y objetivos y su cumplimiento;
- La evaluación del desempeño institucional.

La gestión en las entidades públicas, en términos generales, no busca obtener una rentabilidad económica (ganancia) en la asignación de los recursos. Su objetivo es el de incrementar el bienestar colectivo, mediante la prestación de servicios públicos. Por tanto, una adecuada gestión gubernamental debe garantizar que los recursos asignados en los presupuestos sean utilizados correcta y eficientemente, para el cumplimiento de los objetivos propuestos y la posterior evaluación de sus resultados.

El control en la gestión gubernamental está conformado por el Control Interno previo y posterior y por el Control Externo posterior¹⁹.

i) Control Interno previo

Corresponde a las acciones de Control que deben ser aplicadas por todos los servidores públicos de las unidades administrativas de una dependencia o entidad (sin importar su nivel en el organigrama), antes de ejecutar las actividades para las que están facultados, de acuerdo con los reglamentos o normatividad interna (reglamento interior, manuales y disposiciones institucionales).

ii) Control Interno posterior

Es ejercido por los responsables superiores dentro de cada entidad pública y por su unidad responsable de Auditoría Interna²⁰. En el caso de México es ejercido en primera instancia por i) los servidores públicos de las dependencias y entidades que tienen personal a su cargo, respecto de los resultados alcanzados por las actividades bajo su competencia; ii) por la Secretaría de la Función Pública (SFP), como auditor interno del ejecutivo, y iii) por los órganos internos de control o unidades especializadas de auditoría interna adscritos a cada dependencia o entidad. Cabe anotar que en algunas entidades públicas con operaciones particulares, como la Banca de Desarrollo, la estructura de Control Interno posterior se amplía a figuras como la del

¹⁹ José Mario Zárate Paz; El Control de la Administración Pública en Bolivia; Pag.364 <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2396/25.pdf>

Ley No. 1178; Ley de Administración y Control Gubernamentales (SAFCO) del 20 de julio de 1990; Contraloría General del Estado de Bolivia/Control Gubernamental

²⁰ *Idem.* anterior

Auditor Interno, dependiente de la administración del ente público, o los comités de auditoría y de gestión de riesgos, que reportan a los órganos de gobierno en dichas instituciones.

iii) Control Externo posterior

El Control Externo posterior es ejercido por las Entidades de Fiscalización Superior. En el caso de México, a nivel federal, la ASF, y en los estados, las Entidades de Fiscalización Superior Locales (EFSL) a las que corresponde, en el ámbito de su competencia, la inspección, vigilancia, supervisión y evaluación de la gestión gubernamental.

El control debe caracterizarse por su independencia e imparcialidad respecto a la administración de los recursos que están a cargo de los ejecutores del gasto; sin embargo, el Control Externo posterior, también debe demostrar estar fuera de la estructura propia de los organismos a los cuales revisa.

Por lo que corresponde a la ASF, ejerce Control Externo posterior sobre:

- La Cuenta Pública;
- Las situaciones irregulares que se denuncien en términos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, respecto al ejercicio fiscal en curso o a ejercicios anteriores distintos al de la Cuenta Pública en revisión;
- La aplicación de las fórmulas de distribución, ministración y ejercicio de las participaciones federales,
- El destino y ejercicio de los recursos provenientes de financiamientos contratados por los estados y municipios, que cuenten con la garantía de la Federación.
- Las operaciones que involucren recursos públicos federales o participaciones federales a través de contrataciones, subsidios, transferencias, donativos, fideicomisos, fondos, mandatos, asociaciones público privadas o cualquier otra figura jurídica y el otorgamiento de garantías sobre empréstitos de estados y municipios²¹.

En términos generales, las EFSL realizan actividades de Control Externo posterior similares a las que ejerce a nivel federal la ASF.

²¹ Artículo 1º Ley De Fiscalización y Rendición De Cuentas de la Federación, DOF, 18 de julio de 2016

7. La Economía Privada y la Administración Pública

i) Diferencias entre la economía empresarial y la economía pública

La primera diferencia y más evidente es que las empresas y servicios que proporciona el sector público son administradas por el Gobierno y son propiedad de la sociedad, representada por el Estado. La economía empresarial o sector privado es administrada por personas físicas o morales de carácter privado, que son las propietarias del capital. La economía en las empresas privadas –y de algunas paraestatales– es de naturaleza de desequilibrio, busca que ingresos y gastos muestren alguna diferencia, que es la “utilidad” o la “pérdida”. En cambio, la economía del sector público es de búsqueda constante de equilibrio: “ingresos igual a gastos”. No se admiten subejercicios o sobre ejercicios en los recursos.

Los dos tipos de empresas tienen misiones y visiones distintas. El sector público traza sus objetivos en el servicio a la ciudadanía y por lo regular no compite por el mercado con el sector privado. Las dependencias o entidades del sector público no están orientadas al beneficio económico. Aunque existen empresas públicas que pueden ofrecer bienes, lo más usual es que ofrezcan servicios. Por su parte, las organizaciones privadas se rigen por objetivos de beneficio económico y compiten entre sí para superarse y desplazarse unas a otras, aunque algunas empresas privadas pueden tener objetivos sociales, por ej., las fundaciones. La motivación sustantiva de la empresa privada es la rentabilidad, que se traduce en crecimiento del capital para sus propietarios o inversionistas.

El sector público define su estrategia financiera a partir de un diagnóstico de necesidades que determinan el gasto público necesario para suplirlas y precisan las necesidades de los ingresos públicos (que pueden provenir de los impuestos o del endeudamiento). El objetivo final de esta estrategia busca el bienestar de la sociedad. En el sector privado la estrategia financiera considera factores como el capital, la inversión, el financiamiento y el mercado, generando un ciclo cuyo resultado pretende la maximización del capital y la obtención, reparto o reinversión de las utilidades. El bienestar de los ciudadanos resulta marginal para la economía privada. Apenas se empieza a manejar un nuevo enfoque empresarial en el que la satisfacción social y el entorno sustentable se consideran como factores para que la empresa pueda permanecer y crecer.

ii) El sector público en México

En México, de acuerdo a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), la Administración Pública se divide en dos grandes ramas: la administración pública centralizada y la paraestatal.

La oficina de la presidencia de la República, las secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, y los órganos reguladores coordinados integran la Administración Pública Centralizada. A estas instituciones en general se les reconoce con el nombre de dependencias de Gobierno.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las empresas productivas del Estado, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la Administración Pública Paraestatal. En general se les reconoce con el nombre de entidades. Son creadas mediante decreto del Ejecutivo, tienen personalidad jurídica, patrimonio y régimen jurídico propios. Se crean, para la realización de actividades mercantiles, industriales y cualquier otra actividad, conforme a su denominación y forma jurídica²².

Otra figura de más reciente creación en México son los órganos constitucionales autónomos, entre los que se encuentran el Banco de México (Banxico); el Instituto Nacional Electoral (INE); la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Este tipo de entes no dependen específicamente de los poderes tradicionales, pues gozan de autonomía presupuestal y operativa. Su creación deriva directamente de la Constitución y se rigen por sus propias leyes orgánicas; mantienen coordinación con otros órganos del Estado y atienden funciones (de carácter técnico, económico o político) que requieren efectividad y transparencia en beneficio de la sociedad²³.

Tanto la administración pública centralizada como la paraestatal y los órganos constitucionales autónomos pretenden que sus acciones tengan alta repercusión en la sociedad.

²² Artículos 1º; 2º y 3º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, última reforma publicada en el DOF el 19-05-2017.

²³ Farah Gebara, Mauricio; Órganos constitucionales autónomos; El Cotidiano, núm. 187, septiembre-octubre, 2014, pp. 23-24; Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, Distrito Federal, México: Requisitos que deben cumplir los órganos constitucionales autónomos: “a) estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; b) mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; c) contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y d) atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad”.

La empresa pública en Estados Unidos y en México

En Estados Unidos, a diferencia de México, cuando se hace referencia a las empresas públicas, se entiende que son aquellas que cotizan sus acciones en las bolsas de valores. Estas empresas adquieren la característica de empresas públicas porque han vendido una parte de sus acciones al público común y, por lo tanto, deben someterse a regulaciones del Gobierno y adquieren otras responsabilidades ante sus accionistas y dichas bolsas de valores, como declarar sus fuentes de fondos, publicar sus estados financieros, informar sobre sus deudas, planes de expansión y repartir dividendos.

En México, la empresa pública es sinónimo de empresa gubernamental o entidad pública y es aquella que pertenece total o parcialmente al Estado o donde éste puede tener participación en la toma de decisiones.

iii) El Control Interno en la economía privada y en el sector público en México

En materia de Control Interno la diferencia entre los sistemas de control aplicados en las entidades públicas y en las empresas privadas es poco significativa. Las diferencias están más relacionadas con los órganos de regulación que con la literatura aplicable. Como se mencionó y se amplía más adelante, el Informe COSO, que contiene las mejores prácticas en materia de Control Interno a nivel internacional es producto del esfuerzo de instituciones privadas en Estados Unidos y ha sido adoptado como metodología de control por entidades gubernamentales en un gran número de países. A nivel internacional, la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) ha publicado la Guía para las Normas de Control Interno del Sector Público (GOV 9100) que reconoce el Informe COSO y sus actualizaciones, como la metodología de Control Interno apropiada para fortalecer el cumplimiento de los objetivos y resguardar los recursos encomendados para la administración de las instituciones públicas.

iv) Reguladores del Control Interno en México

Como se mencionó antes, a nivel federal, por lo que corresponde a la administración pública centralizada y paraestatal, la regulación recae en la SFP, mediante la normatividad contenida en el “ACUERDO por el que se emiten

las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno”, cuyas más recientes modificaciones se publicaron en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 03/11/2016.

A nivel Estatal la regulación recae en los Órganos Estatales de Control y a nivel municipal esta función corre a cargo de los Órganos Internos de Control o los Síndicos Procuradores Municipales.

En los Órganos Constitucionales Autónomos la regulación del Control Interno recae en disposiciones emitidas por sus Contralorías Internas, que, generalmente, adoptan las prácticas de los reguladores federales o estatales.

Existen otros organismos reguladores y supervisores del Control Interno cuya acción se limita a instituciones con operaciones específicas, como la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) o el Banco de México (Banxico), que regulan el funcionamiento de las instituciones bancarias (Banca de Gobierno o Banca Privada); la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF), cuya función es la inspección y vigilancia de las instituciones y sociedades mutualistas de seguros; la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar), con responsabilidad de proteger el interés de los trabajadores; y la Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (Condusef), cuyo objeto es promover, asesorar, proteger y defender los derechos e intereses de las personas que utilizan o contratan un producto o servicio financiero.

8. Sistema Nacional de Fiscalización (SNF)

El SNF representa un esfuerzo 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 omisiones²⁴. El fortalecimiento de la Auditoría Gubernamental abona a la transparencia en el manejo de los recursos públicos y mejora la rendición de cuentas en el país.

El SNF está integrado por la ASF, la SFP, los órganos estatales de control de las entidades federativas, las EFSL, las contralorías municipales y las contralorías internas de los órganos constitucionalmente autónomos.

²⁴ Artículo 3° Fracción XII de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA), DOF 18-07-2016

El SNF cuenta con un Comité Rector conformado por la ASF, la SFP y siete miembros rotatorios provenientes de las EFSL y los órganos estatales de control de las entidades federativas.

i) Objetivos y aportaciones

- 1) Homologación en la planeación, ejecución y reporte de auditorías, que abarca normas de auditoría, metodologías y procedimientos.
- 2) Creación de capacidades, en la que se incluyen las acciones relativas a certificaciones profesionales, programas de capacitación y procesos de revisión entre pares.
- 3) Intercambio de información y trabajo conjunto, que considera la realización de auditorías conjuntas o coordinadas y la promoción del Control Interno en los entes auditados como parte de la fiscalización.
- 4) Modificaciones al marco legal y a la normativa aplicable, entre las que se cuentan las reformas constitucionales y a leyes secundarias, la creación de manuales de operación sobre manejo de fondos federales y la presentación de una iniciativa para crear la Ley del Sistema Nacional de Fiscalización.

Cabe destacar que el SNF ha sido la punta de lanza para lograr la reforma constitucional que, en mayo de 2015, dio vida al Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), que trajo como consecuencia la creación de cuatro leyes y la reforma de tres en 2016. Así, se emitió la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción la Ley General de Responsabilidades Administrativas, Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; por otra parte, se reformó la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; el Código Penal, y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

También son de resaltar los cambios a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, la facultad para que la ASF (en situaciones justificadas) realice auditorías durante el ejercicio fiscal en curso, sin esperar al cierre y rendición de la Cuenta Pública, como acontecía hasta antes de esta reforma y que retrasaba hasta 14 meses la acción de fiscalización de este órgano de Control Externo. Igualmente tiene facultades para fiscalizar las participaciones federales a estados y municipios.

ii) El Control Interno y el SNF

Específicamente en el tema de Control Interno, el SNF ha tenido una participación destacada, dado que las actuales disposiciones en la materia se han venido perfeccionando en el seno de la Comisión creada para tal efecto. Como resultado de este trabajo, el 20 de noviembre de 2014, en el marco de la Quinta Reunión Plenaria del SNF, fue presentado el Marco Integrado de Control Interno (MICI), como un modelo general de Control Interno basado en la metodología COSO y sus actualizaciones, que puede ser implementado en instituciones de los tres poderes y en el ámbito federal, estatal y municipal, para establecer, mantener y mejorar los sistemas de control dentro de sus instituciones. Este documento y diversas guías de implementación de los componentes del Control Interno, que ha venido publicando la ASF, como por ej. i) la Guía de Autoevaluación de Riesgos en el Sector Público; ii) la Guía de Autoevaluación a la Integridad en el Sector Público, y iii) la Guía Básica de Implementación de programas de Integridad y Prevención de la Corrupción en el Sector Público; son documentos importantes para orientar a los administradores públicos sobre los pasos a seguir para instrumentar un sistema de Control Interno efectivo.

El SNF requiere absolutamente que los órganos fiscalizadores, trátese de la SFP, la ASF y los correspondientes órganos estatales y municipales, así como las contralorías internas, actúen con independencia de criterio, con objetividad e imparcialidad en sus revisiones y en las conclusiones y sanciones que se determinen.

9. Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (SNT)

El SNT se integra por el conjunto orgánico y articulado de sus miembros, procedimientos, instrumentos y políticas, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado mexicano. Tiene como finalidad coordinar y evaluar las acciones relativas a la política pública transversal de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, así como establecer e implementar los criterios y lineamientos, de conformidad con lo señalado en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y demás normatividad aplicable²⁵.

²⁵ Artículo 28 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, DOF 04-05-2015

Las instituciones que lo integran son: el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; los 32 Organismos Garantes de las Entidades Federativas; la ASF; el Archivo General de la Nación y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

La coordinación mencionada está encaminada: i) al fortalecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas; ii) la generación de información de calidad; iii) la gestión de la información y, iv) su procesamiento para facilitar el conocimiento y evaluación de la gestión pública de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en los ámbitos federal, de las Entidades Federativas y municipal.

i) Objetivos y aportaciones

- 1) Alcanzar altos estándares de coordinación entre sus miembros a efecto de que las políticas públicas transversales de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales eviten la inequidad a la hora de ejercer el derecho de acceso a la información;
- 2) Impulsar las mejores prácticas y acordar lineamientos para que los mexicanos que lo requieran, puedan acceder a la información pública sin trabas y de la manera más ágil y práctica posible;
- 3) Alcanzar en el corto plazo la armonización de las leyes locales, para que estén acordes a los estándares que requiere la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública
- 4) Estandarizar las plataformas mediante las cuales se podrán localizar a los sujetos obligados a los que se les podrán hacer solicitudes de información;
- 5) Homogeneizar criterios para cumplir la obligación del suministro de la información: tiempos, costos, responsables, medios, etc.

ii) El Control Interno y el SNT

La efectividad de la transparencia en la gestión de los entes públicos pasa por la calidad, pertinencia, oportunidad, utilidad, confiabilidad y verificabilidad de la información que generen durante su operación.

La transparencia es inherente al Control Interno. Es uno de los objetivos que persigue cualquier institución pública al contar con la obligación de informar sobre los actos que conllevan a la obtención, control y utilización de los fondos públicos. A su vez, corresponde al Cuarto Componente del sistema de Control Interno relativo a la obligación de los administradores públicos de mantener información de calidad, completa y disponible para la consulta de la ciudadanía interesada.

En el marco del cumplimiento de las disposiciones del SNT, los administradores de los entes públicos requieren diseñar e implementar procedimientos de Control Interno que garanticen, entre otros asuntos, los siguientes:

- Acceso a la información y protección de datos personales;
- Operación de la plataforma nacional de transparencia;
- Organización y conservación de archivos;
- Digitalización de la información;
- Garantía de accesibilidad a la información para grupos vulnerables;
- Evaluación del Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información;
- Catálogos y publicación de información de interés público;
- Controles para la clasificación y desclasificación de información;
- Reglas para la publicación, homologación y estandarización de la información que debe ser publicada en los portales de Internet y en la Plataforma Nacional de Transparencia; etcétera.

Está ampliamente demostrado que la implementación de sólidos sistemas de Control Interno en entidades públicas, incrementan los índices de transparencia, con un impacto directo en la disminución de actos de corrupción, que son propios de la opacidad y la secrecía.

10. Sistema Nacional Anticorrupción (SNA)

El SNA tiene por objeto establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Es una instancia cuya finalidad es establecer, articular y evaluar la política en la materia²⁶.

²⁶ Artículo 6to de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, DOF 18/07/2016.

El SNA está conformado por:

- Los integrantes del Comité Coordinador, es decir: un representante del Comité de Participación Ciudadana, quien lo presidirá; el titular de la ASF; el titular de la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción, de la PGR; el titular de la SFP; un representante del Consejo de la Judicatura Federal; el presidente del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, y el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa
- El Comité de Participación Ciudadana, que está conformado por cinco ciudadanos de probidad y prestigio que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción.
- El Comité Rector del SNF, que está integrado por la ASF, la SFP y siete miembros rotatorios provenientes de las EFSL, y las secretarías o instancias homólogas encargadas del Control Interno en las entidades federativas.
- Los Sistemas Locales, quienes concurrirán a través de sus representantes²⁷.

El SNA crea instituciones y emite normatividad necesaria para prevenir y castigar la corrupción, sobre la base de los siguientes principios²⁸:

Coordinación de representantes sociales y autoridades de los distintos órdenes de gobierno, a fin de prevenir, investigar y sancionar la corrupción. Se crea un Comité Coordinador y un Comité de Participación Ciudadana.

Prevención: cuenta con diversos mecanismos que buscan prevenir los actos de corrupción, tales como códigos de ética, protocolos de actuación y mecanismos de autorregulación.

Control: establece diversos instrumentos que favorecen una rendición de cuentas clara y efectiva: la Plataforma Digital Nacional, conformada por el Sistema de evolución patrimonial y de declaración de intereses; el Sistema

²⁷ DECRETO por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

²⁸ <https://www.economista.com.mx/politica/11-puntos-para-entender-el-Sistema-Nacional-Anticorrupcion-20170719-0085.html>

Nacional de servidores públicos y particulares sancionados; el Sistema Nacional de Fiscalización; el Sistema de Control de Obra Pública y de Compra, Compranet; el directorio de servidores públicos que participan en contrataciones públicas, licencias, autorizaciones y permisos; y las denuncias públicas por faltas administrativas y hechos de corrupción.

Sanción: Se establecen (en la Ley General de Responsabilidades Administrativas) los actos u omisiones en que pueden incurrir tanto servidores públicos como particulares: Faltas Administrativas Graves (competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y Tribunales locales); Faltas Administrativas no Graves y Actos de Particulares vinculados con Faltas Administrativas Graves.

i) Principales objetivos de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción

- 1) Establecer mecanismos de coordinación entre los diversos órganos de combate a la corrupción en la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México;
- 2) Establecer las bases mínimas para la prevención de hechos de corrupción y faltas administrativas;
- 3) Establecer las bases para la emisión de políticas públicas integrales en el combate a la corrupción, así como en la fiscalización y control de los recursos públicos²⁹.

ii) El Control Interno y el SNA

El SNA ha impulsado nuevas normas o modificaciones a las actuales, que tienen un claro propósito de fortalecer el Control Interno, transparentar las acciones de los servidores públicos y, en consecuencia, fomentar la rendición de cuentas y combatir la corrupción.

Si bien el Control Interno no garantiza que los actos de corrupción no sucedan, sí establece bases para mitigarlos y contener su ocurrencia.

El SNA privilegia, en primer término, la prevención, que es donde el Control Interno puede y debe incidir en gran medida. En caso de que exista

²⁹ *Idem.* referencia anterior

presunción de actos ilícitos o de corrupción, establece la atribución de investigación y detección y cuando se determinen actos de corrupción, el Sistema establece la última consecuencia de tales conductas: la sanción.

Dentro de los cambios promovidos por el SNA está la promulgación de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, de observancia en toda la República, que tiene por objeto distribuir competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que estos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación³⁰.

11. Gobierno Abierto

El andamiaje que representa para México contar con los SNF, SNA y SNT, permite apuntar que se están sentando bases para la operación de un esquema de gobierno diferente, conectado con las necesidades y prioridades que dicte la sociedad que elige y para la que se gobierna, es decir, si se consiguen fortalecer los esquemas de fiscalización, transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción, se estarán dando pasos a un gobierno abierto y participativo.

Las definiciones y estudios adelantados por la CEPAL³¹ en materia de Gobierno Abierto nos permiten dimensionar el significado y alcance de este concepto³² y su conveniencia para México.

Acerquémonos a los elementos que caracterizan un Gobierno Abierto, dado que están presentes en países que ocupan los primeros lugares en los índices de transparencia y rendición de cuentas, como Suecia, Noruega,

³⁰ Artículo 1, Ley General de Responsabilidades Administrativas, DOF 18-07-2016

³¹ La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) fue establecida por la resolución 106 (VI) del Consejo Económico y Social, del 25 de febrero de 1948, y comenzó a funcionar ese mismo año. En su resolución 1984/67, del 27 de julio de 1984, el Consejo decidió que la Comisión pasara a llamarse Comisión Económica para América Latina y el Caribe. La CEPAL es una de las cinco comisiones regionales de las Naciones Unidas y su sede está en Santiago de Chile. Se fundó para contribuir al desarrollo económico de América Latina, coordinar las acciones encaminadas a su promoción y reforzar las relaciones económicas de los países entre sí y con las demás naciones del mundo. Posteriormente, su labor se amplió a los países del Caribe y se incorporó el objetivo de promover el desarrollo social.

³² <http://biblioguias.cepal.org/EstadoAbierto/Inicio>

Finlandia, Nueva Zelanda o Uruguay, y nos son útiles para aquilatar el camino que debe recorrer nuestro país para superar las falencias presentes y dar un salto del lugar 135 en el Índice de Percepción de la Corrupción, a lugares decorosos dentro de la calificación anual de Transparencia Internacional³³.

Definición de Gobierno Abierto:

- “El Gobierno Abierto surge como un nuevo paradigma y modelo de relación entre los gobernantes, las administraciones y la sociedad: transparente, multidireccional, colaborativo y orientado a la participación de los ciudadanos tanto en el seguimiento como en la toma de decisiones públicas, a partir de cuya plataforma o espacio de acción es posible catalizar, articular y crear valor público desde y más allá de las fronteras de la burocracias estatales.” Ramírez Alujas, Álvaro (2011).
- “Gobierno Abierto se trata de una nueva cultura de la comunicación, un nuevo modelo organizativo y la liberación del talento creativo dentro y fuera de los perímetros de la función pública. No hablamos solo de tecnología, sino de una tecnología social y relacional que impulsa y estimula una cultura de cambio en la concepción, gestión y prestación del servicio público.” Gutiérrez-Rubí, Antoni (2011)
- “Un Gobierno Abierto, es un gobierno que abre sus puertas al mundo, co-innova con todos, especialmente con los ciudadanos; comparte recursos que anteriormente estaban celosamente guardados, y aprovecha el poder de la colaboración masiva, la transparencia en todas sus operaciones, y no se comporta como un departamento o jurisdicción aislada, sino como una estructura nueva, como una organización verdaderamente integrada y que trabaja en red.” Don Tapscott (2010)
- “Aquel que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de escuchar lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y teniendo en cuenta sus preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta, y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente” Calderón y Lorenzo, (2010).

³³ <https://imco.org.mx/temas/indice-percepcion-la-corrupcion-2017-via-transparencia-internacional/>

De acuerdo con la CEPAL, el Gobierno Abierto trae consigo el compromiso de gobernar con y para la sociedad, teniendo presentes en el ejercicio público los principios que se citan a continuación.

i) Transparencia gubernamental

Consiste en que la información sobre las actividades de los entes públicos sea creada y esté a disposición del público, con excepciones limitadas, de manera oportuna y en formatos de datos abiertos sin límites para la reutilización. Esto incluye la divulgación de información en respuesta a las solicitudes de la ciudadanía y de manera proactiva, a iniciativa propia de las entidades públicas.

Hablar de transparencia no sólo se refiere a establecer una barrera contra la corrupción y los abusos de poder, cosa que sin duda consiguen en buena medida los proyectos de apertura de datos, sino básicamente de un derecho de todo ciudadano a recibir información sobre lo que hacen los gobiernos con el dinero de sus contribuciones e impuestos.

Estándares de Transparencia según la Open Government Standards:

Derecho a Saber: Que los gobiernos reconozcan el derecho fundamental de los ciudadanos a acceder a la información, con excepciones limitadas, y que faciliten información en respuesta a las solicitudes y de manera proactiva.

Toda la información, de todos los organismos públicos: Que el derecho de acceso a la información sea aplicado a toda la información en poder de organismos nacionales y supranacionales, incluidos todos los órganos que desempeñan funciones públicas y que operan con fondos públicos (esto incluye a los poderes Legislativo y Judicial, y las empresas privadas que ejercen funciones públicas)

El acceso es la regla - El secreto es la excepción: La información puede ser retenida sólo si su divulgación podría causar un daño demostrable a intereses legítimos de lo permitido por el derecho internacional, y sólo después de considerar el interés público en dicha divulgación. Estos intereses deben ser protegidos de manera clara y específicamente definidos en la legislación nacional, que debe aplicarse sobre una base de caso por caso.

Publicación proactiva: Que las entidades públicas tomen la iniciativa de publicar información de interés público, haciendo lo necesario para asegurar el acceso fácil, rápido, efectivo y práctico a dicha información.

De carácter gratuito y libre para su reutilización: Que la información se haga pública sin cargo (el estándar internacional prevaleciente es que las solicitudes de información son gratuitas y los únicos cargos que se pueden aplicar son aquellos costes por copiar o costes asociados con la entrega de información) y sin límites en reutilización, incluyendo los impuestos por las licencias u otras restricciones.

Formatos Abiertos: La información almacenada electrónicamente debe ser entregada a quienes lo soliciten por vía electrónica y en un formato abierto.

Recopilación de información: Asegurarse de que la información se compila de una manera oportuna, sea actualizada periódicamente, y que sea clara, completa y comprensible.

Mecanismo/Entidad de Supervisión Independiente: Que el derecho de acceso a la información sea supervisado por un organismo independiente que revise su cumplimiento, y que pueda llevar a cabo investigaciones de oficio, recibir y decidir sobre denuncias de los ciudadanos; que esté facultado para ordenar medidas apropiadas asegurando el cumplimiento y la imposición de las sanciones.

ii) Participación ciudadana

La participación ciudadana es lo que sustenta al Gobierno Abierto; por lo tanto, debe contar con recursos adecuados y contar con el deseo genuino de involucrar a la sociedad y de tomar en cuenta sus aportaciones.

Estándares de Participación según la Open Government Standards:

Apertura: Promover ampliamente las consultas públicas, por: Internet, listas de correo, anuncios públicos y medios de comunicación; animando a todos a participar y, en particular, a los grupos de interés comprometidos.

Plazos claros y razonables: Que los procesos participativos estén estructurados de tal manera que aseguren el tiempo suficiente para permitir que las partes interesadas puedan aprender acerca de la consulta, revisar los materiales, preparar y garantizar la calidad de los aportes recibidos.

Información completa, clara y comprensible: Que los materiales de apoyo disponibles para los servidores públicos involucrados en los procesos de toma de decisiones, se pongan a disposición de los ciudadanos de manera accesible y comprensible para el público.

Colaboración activa: Que los organismos públicos sean proactivos en sus interacciones con el público, estableciendo múltiples canales para obtener información (por ejemplo, consultas en línea, audiencias públicas, grupos focales), garantizando que todos los interesados tengan la oportunidad de participar, y que el debate en torno a un problema pueda evolucionar y madurar con el tiempo.

Procedimientos de trabajo claros: Que las reglas sobre la forma de participar en las consultas sea clara, junto con la definición de plazos, lugares y fechas de las audiencias públicas y la manera de obtener invitaciones para asistir y participar en ellas.

Empoderamiento: Que los procesos participativos tengan por objeto colocar la decisión final en manos del público. Se debe explicar cómo se han tomado en cuenta las opiniones del público.

Transparencia y rendición de cuentas: Se deben generar Informes sobre las respuestas recibidas, y sobre quienes participaron con comunicaciones escritas o en audiencias públicas, junto con las principales observaciones presentadas, y el razonamiento por escrito además de explicar cómo los comentarios recibidos se tomaron en cuenta y que todo esté disponible en un lugar de fácil acceso para que cualquier miembro del público pueda encontrarlo y consultarlo.

iii) Rendición de cuentas

La rendición de cuentas es el acto administrativo mediante el cual los responsables de la gestión de los fondos públicos informan, justifican y se responsabilizan de la aplicación de los recursos puestos a su disposición y de la entrega de los resultados esperados de su gestión. La rendición de cuentas supone el respeto y cumplimiento de las normas que regulan el ejercicio de los recursos, incluyendo la plena motivación y justificación de las decisiones tomadas, así como el cumplimiento de los planes y programas de gobierno, con criterios de efectividad, economía, eficiencia y eficacia.

Estándares de Rendición de Cuentas según la Open Government Standards:

Códigos de conducta: Que existan normas y reglas de conducta en la vida pública, como un código de conducta que sirva de orientación a los servidores públicos ante situaciones que pudieran resultar conflictivas o ajenas a la ética.

Mecanismos de prevención de los Conflictos de Intereses: Que los posibles conflictos de interés en el proceso de toma de decisiones se puedan evitar a través de un marco normativo claro y de buenas prácticas.

Publicidad de los Bienes (Declaración de Patrimonio): Transparencia y divulgación de activos (declaración de patrimonio y/o bienes) para evitar el enriquecimiento ilícito durante el servicio público.

Transparencia y Regulación del Lobby (Cabildeo): Que las acciones de lobby (o cabildeo) estén sujetas a controles normativos (o marcos adecuados de regulación) acompañados de la suficiente transparencia para garantizar que el público tenga la supervisión sobre la influencia de intereses particulares o de grupos de interés en la toma de decisiones públicas.

Mecanismos de Denuncias y protección para denunciantes: Que existan canales de protección para los funcionarios públicos y los ciudadanos que denuncien y hagan pública la información que revele actos de corrupción, conductas inapropiadas, irregularidades, mala administración o derroche de recursos públicos dentro del Gobierno, y que existan mecanismos mediante los cuales se actúe en consecuencia de estas revelaciones.

Transparencia en Compras Públicas y Adquisiciones: Que exista total transparencia en los procesos de contratación pública, con el objetivo de reducir las oportunidades de corrupción, garantizar el gasto efectivo de los fondos públicos y crear condiciones de igualdad de oportunidades de negocio.

Organismos de supervisión/vigilancia independientes: Que existan organismos independientes que supervisen el ejercicio del poder público, que pueden ir desde Ombudsman (Defensor del Pueblo), hasta oficinas de auditoría, consejos ciudadanos de vigilancia y supervisión, etc.

iv) Datos públicos abiertos (Open Government Data)

La idea de los datos abiertos se sustenta en que los datos deben estar disponibles de manera libre para todos, en términos de poder acceder, utilizar y volver a publicar dichos datos, sin restricciones de “copyright”, patentes u otros mecanismos de control o propiedad.

Un dato es considerado abierto cuando hay:

Disponibilidad y acceso: el dato tiene que estar disponible integralmente y a un costo razonable de reproducción, preferiblemente descargable en

Internet; también tiene que estar disponible en un formato conveniente y modificable.

Reutilización y redistribución: el dato tiene que ser ofrecido en condiciones que permitan la reutilización y redistribución, incluyendo el cruzamiento con otros conjuntos de datos.

Participación universal: todos deben poder usar, reutilizar y redistribuir la información, sin discriminación, con las áreas de actuación, personas o grupos.

Todos los aspectos necesarios para un Gobierno Abierto son parte o fortalecen los objetivos del Control Interno.

12. Elementos comunes de buen gobierno

Un buen ciudadano piensa siempre en la necesidad de tener un buen gobierno que lo proteja y le facilite un medio ambiente socioeconómico que le permita desarrollarse y convivir en paz y tranquilidad; donde se eduque y pueda educar a sus hijos; donde tenga libertad de trabajo y seguridad; donde pueda divertirse y decidir por sí mismo su futuro y su destino. En suma, un gobierno y una sociedad donde se respete la vida, se respete la libertad, se respete la verdad y exista la justicia.

Si se abunda un poco más en los factores concretos que caracterizarían a un buen gobierno, se podrían mencionar los siguientes, sin pretender que la enumeración sea exhaustiva:

- i) Gobierno democrático en su conformación y en sus decisiones; consciente de su poder y de sus responsabilidades; con funcionarios educados, responsables y respetuosos.
- ii) Un gobierno de leyes, es decir, que promueva un Estado de Derecho en el que estén claras las funciones y responsabilidades del Poder Legislativo, del Ejecutivo y del Judicial; de los gobiernos estatales y de los municipales, así como de los ciudadanos en general.
- iii) Un Gobierno en el que los servidores públicos tengan, como una de sus normas, poner siempre en primer lugar al ciudadano; “ponerse en sus zapatos” y ver a la sociedad como una entidad viva y actuante a la que deben su puesto y su salario.
- iv) Un Gobierno, por lo tanto, consciente y respetuoso de los derechos humanos, mismos que deben quedar plasmados en las leyes.

- v) Un Gobierno organizado, donde todos sepan lo que deben hacer y cuándo y dónde hacerlo, en el que se evalúe el desempeño de los funcionarios, de los programas, de los planes de gobierno y de las dependencias y entidades, en donde se practique la eficiencia y la honestidad.
- vi) Con lo anterior se busca contar con un Gobierno eficiente, competente, cuidadoso de los recursos humanos, financieros y físicos; un gobierno moderno, competitivo.
- vii) Un Gobierno en el que la honestidad sea el principio rector por excelencia, pues sus integrantes manejan recursos cuya aplicación es esencialmente social. El Gobierno es dueño de nada y la sociedad es dueña de todo, incluyendo al propio Gobierno; en suma, un Gobierno que rinda cuentas sin que se le esté exigiendo que lo haga.
- viii) Un Gobierno Abierto, en el que la norma sea que todo debe informarse y darse a conocer en tiempo y forma y la excepción sea lo que debe reservarse, y aclarar el porqué se reserva algo y durante cuánto tiempo. Abierto sobre todo en las decisiones que afecten o favorezcan a los ciudadanos.
- ix) Un Gobierno participativo que promueva y acepte la participación de las organizaciones y de los ciudadanos. Que cada secretaría y entidades descentralizadas, las desconcentradas y los fideicomisos, cuenten con consejos ciudadanos.
- x) Un Gobierno que promueva y logre relacionar al sector público, al académico, al económico y al social, en la planeación, programación, ejecución y evaluación de las labores gubernamentales.
- xi) Un Gobierno igualitario que promueva y acepte la igualdad de género, de etnias, de edades y de nivel educativo, en resumen, un gobierno que no discrimine en sus políticas, en su integración y en sus decisiones.
- xii) Un Gobierno autovigilado en el cumplimiento de las leyes, en el manejo y aplicación de los recursos, con un eficiente Control Interno y que actúe administrativamente contra los funcionarios que violen la normatividad y se denuncien penalmente los casos de deshonestidad.
- xiii) Finalmente, sin ser lo último, un Gobierno vigilado por la sociedad, con amplias facultades de crítica, de denuncia, de opinión y de exigencia para ser atendida y escuchada.

13. El problema de la corrupción y la opacidad en la Economía Nacional

Dadas las circunstancias actuales a nivel global y particularmente en México, el principal riesgo determinado por las experiencias en el sector público y también en el sector privado, así como por sus altos costos sociales y económicos y por la afectación de la imagen gubernamental o institucional y personal, es el de la corrupción.

Los actos de corrupción y de ineficiencia nacen y se realizan por personas concretas pero, en virtud de que éstas actúan dentro de un medio ambiente social, es necesario buscar cambios culturales en la sociedad, con medidas generales y coercitivas que sólo la autoridad pueda imponer; pero además, el Gobierno debe instituir como política pública y estilo de gobierno la norma de “cero opacidad” y amplia transparencia, como lo establece el SNT, pues, tanto en la administración pública como en la privada, la transparencia se ha convertido en un factor imprescindible, si se quiere obtener de la sociedad confianza y credibilidad, que son, a su vez, indispensables para lograr la participación social en la determinación de objetivos y en la aceptación de las acciones prácticas para el desarrollo y para el buen gobierno.

¿Cómo lograr que la sociedad se sienta informada a satisfacción para que colabore y sea parte y revisora de los planes gubernamentales? El asunto tiene dos aristas: primero, que el gobernante realmente informe y, segundo, que la sociedad quiera y se decida a participar. Hasta el momento, a los gobernantes les ha sido muy difícil abrir la información, pues muchos de ellos tienen asuntos turbios o que no les conviene que se sepan, como los altos sueldos y prestaciones, los gastos de viaje y de representación, o bien los procedimientos ocultos en las licitaciones y la ejecución de las obras públicas, pero, finalmente, la sociedad está exigiendo saber para actuar; estar informada para revisar y controlar; es decir, la sociedad cada día está más consciente de su papel ante las acciones y funciones de gobierno que le afectan, ya sea para bien y con más razón si es para mal.

Los gobiernos deben tener a disposición en los diferentes canales electrónicos, toda la información sobre el quehacer público, sin necesidad de que los ciudadanos la pidan directamente o a través de los órganos oficiales de transparencia. Deben transparentarse los ingresos y los gastos, no sólo en forma global, sino por cada dependencia y se deben incluir las inversiones públicas, los costos y tiempos de cada obra pública; igualmente, la deuda pública, sus intereses y plazos, y con todo ello, las metas alcanzadas y los objetivos cumplidos, así como los impactos logrados. Un buen Control

Interno incluirá en su desarrollo normas que garanticen la transparencia y pongan en evidencia las faltas de cumplimiento de funcionarios y empleados.

“La corrupción es una plaga insidiosa que tiene un amplio espectro de consecuencias corrosivas para la sociedad. Socava la democracia y el estado de derecho, da pie a violaciones de los derechos humanos, distorsiona los mercados, menoscaba la calidad de vida y permite el florecimiento de la delincuencia organizada, el terrorismo y otras amenazas a la seguridad humana.

Este fenómeno maligno se da en todos los países —grandes y pequeños, ricos y pobres— pero sus efectos son especialmente devastadores en el mundo en desarrollo. La corrupción afecta infinitamente más a los pobres porque desvía los fondos destinados al desarrollo; socava la capacidad de los gobiernos de ofrecer servicios básicos; alimenta la desigualdad, y la injusticia y desalienta la inversión y las ayudas extranjeras. La corrupción es un factor clave del bajo rendimiento y un obstáculo muy importante para el alivio de la pobreza y el desarrollo”³⁴

El indicador más confiable y revelador del grado de corrupción con que está infestada la economía nacional mexicana es la encuesta practicada anualmente por la organización Transparency International, respecto de la percepción de la corrupción. En 2017 México obtuvo una puntuación de 29 puntos, sobre 100 posibles, que lo coloca en la posición 135 entre 180 países evaluados³⁵. Esta puntuación significó un retroceso de 12 posiciones, comparado con los 30 puntos obtenidos en 2016, que significó el lugar 123 entre 176 países evaluados en ese año, y un retroceso de 40 posiciones, si comparamos el lugar 95 en el que se ubicó México en 2015, cuando obtuvo una calificación de 35 puntos entre 168 países evaluados ese año. Estos resultados, distancian cada vez más a México de los países llamados “emergentes”, que son sus principales competidores económicos como China, India y Brasil que se encuentran al menos 40 puestos mejor evaluados que nuestro país. En la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), México es el peor posicionado en esta materia, ocupando el lugar 35 entre los 35 países que integran esa organización³⁶.

³⁴ Kofi A. Annan, Secretario General de las Naciones Unidas; Prefacio Convención de las Naciones Unidas

Contra la Corrupción, Naciones Unidas, Nueva York, 2004. https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf

³⁵ Idem. Referencia No 33

³⁶ http://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/45206indice-de-percepcion-de-la-corrupcion-2016-via-transparencia-internacional/

De acuerdo a lo informado por la citada organización internacional y su capítulo en México, Transparencia Mexicana, la constante exposición pública de casos de corrupción, sumada a la impunidad y a la deficiente impartición de justicia y castigo, son factores que contribuyen a que México ocupe un lugar tan bajo en la tabla de percepción de la corrupción.

A la par del informe de resultados del índice de Percepción de la Corrupción 2017, Transparencia Mexicana dio a conocer una serie de recomendaciones al Estado mexicano para buscar revertir esta tendencia³⁷:

- a) Asegurar la correcta implementación del Sistema Anticorrupción en todo el país.
- b) Incorporar a la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) y al Servicio de Administración Tributaria (SAT) en el SNA, para fortalecer las investigaciones de lavado de dinero y las llamadas “empresas fantasma”.
- c) Crear una Fiscalía General de la República capaz, autónoma e independiente para asegurar que la política anticorrupción del país no dependa ni de la política, ni de intereses privados.
- d) Avanzar hacia sistemas de información interoperable y automatizada de todas las instituciones públicas, incluyendo la máxima publicidad y formatos abiertos, respecto del financiamiento a partidos políticos y sus proveedores

Estas recomendaciones se suman a las emitidas en 2016 a propósito de la publicación del índice de percepción de la corrupción en ese año y que se transcriben a continuación³⁸:

- a) Las redes de corrupción formadas por empresas y funcionarios públicos deben ser investigadas, perseguidas y desmanteladas.
- b) Es necesaria una Fiscalía General de la República capaz, autónoma e independiente para asegurar que la política anticorrupción del país no dependa ni de la política interna ni de la política externa.
- c) El Congreso, y en particular los congresos locales, deben cumplir su función constitucional de ser un contrapeso a los poderes ejecutivos

³⁷ <http://www.nacion321.com/ciudadanos/mexico-cae-28-lugares-en-el-indice-de-percepcion-de-corrupcion>

³⁸ http://www.huffingtonpost.com.mx/2017/01/25/mexico-brilla-en-su-opacidad_a_21662163/

- y cumplir cabalmente con su función de vigilancia de las decisiones y el ejercicio de los recursos a nivel local.
- d) Además de asegurar la correcta implementación del Sistema Nacional Anticorrupción en el ámbito federal, es necesario iniciar el proceso de creación de los Sistemas Locales Anticorrupción.
 - e) En muchos estados del país, las instituciones que formarán parte de los Sistemas Locales Anticorrupción cuentan sólo con una autonomía jurídica, sin independencia real para investigar y sancionar la corrupción a nivel subnacional.
 - f) En el contexto económico del país, además de medidas de austeridad, deben incorporarse instrumentos adicionales que fortalezcan la apertura gubernamental, la integridad y la apropiada fiscalización del gasto público.

El informe presentado y las recomendaciones anteriores son síntoma de que las medidas instrumentadas por el Gobierno Federal y los gobiernos locales contra la corrupción, como el Sistema Nacional Anticorrupción, si bien son muy importantes y necesarias, están en su etapa de despegue, por lo que los académicos y la sociedad en general deben estar atentos, vigilantes y participativos para que se concluya con su instrumentación y aplicación real, para lograr la independencia y perfiles idóneos para quienes encabecen esos esfuerzos de cambio.

14. La prevención de la corrupción y de la opacidad como inicio de solución

Son innegables y están ampliamente documentados los daños que causan la corrupción y la opacidad en el manejo de los fondos públicos: crean desconfianza sobre el quehacer de los gobiernos; incentivan y perpetúan nuevas conductas abusivas; fomentan la cultura de la trampa y la ilegalidad; limitan el logro de objetivos institucionales, retrasando el avance del país hacia una sociedad más justa, etc. Por esa razón es necesario combatir sus causas y limitar sus efectos privilegiando las acciones de prevención.

Es curioso que en los diversos planteamientos que se hacen para enfrentar el fenómeno de la corrupción, se insista más en las medidas correctivas y, aunque se mencionan algunas ideas sobre prevención, no parece hacerse hincapié en ellas. A este respecto es evidente que, sin dejar de combatir

los actos de corrupción en el presente, urgen medidas sistemáticas y constantes que busquen prevenir e inhibir los actos de corrupción, los de ahora y los de mañana, a partir de la concientización y educación de los niños y los jóvenes. Pero además existe el factor de la ineficiencia, tan común en los actos de gobierno, propiciada por la falta de controles y supervisión. La ineficiencia se facilita por los cambios de gobiernos; por la falta de un servicio profesional de carrera; por la opacidad; por la poca capacidad de políticos que llegan a gobernar; por la falta de un auténtico Control Interno, y por la ausencia de una sociedad presente y exigente en conocer y participar en los actos de gobierno.

Se enuncian enseguida algunas propuestas de prevención que, al aplicarse en su conjunto, permitirán iniciar un proceso en pro de la cultura de la honestidad, en la lucha por buscar “cero opacidad” y “cero corrupción”.

Esta lista puede resultar incompleta, pero identifica elementos sustantivos para lograr el objetivo de la anticipación a eventos catalogados como característicos de la corrupción y la opacidad en el manejo de los recursos públicos.

Elementos de Prevención:

Los principales elementos de prevención de la corrupción y la ineficiencia en el servicio público deben considerar los siguientes aspectos: la formulación de leyes o normas idóneas; la transparencia como principio del servicio público; el Control Interno institucional; la rendición de cuentas; la fiscalización; la aplicación de sanciones; la participación de los medios de comunicación; la participación social; la democracia; la educación; el ejemplo de los altos gobernantes; la integridad y capacidad de quienes ocupan cargos públicos; las políticas en materia de archivos públicos; la utilización de medios informáticos para la realización de trámites, y la digitalización de documentos. Esta lista no pretende agotar todos los elementos necesarios para la prevención de la corrupción y la ineficiencia gubernamental, pero apunta a los aspectos más notorios que contribuirían a ese buen propósito, entendiendo que actúan de forma integral y sistémica y no como asuntos individuales o aislados.

i) Ley y/o normatividad

Se requiere una normatividad clara y precisa que especifique los actos que legalmente sean actos de corrupción y las consecuencias y castigos que

provocan, incluyendo aquellos aparentemente buenos, pero que, al violar alguna norma, de ninguna manera debieran realizarse.

Se requiere una legislación con el menor número de excepciones y explicaciones; que no favorezcan su evasión y que no hagan distinción de personas, por muy encumbradas que éstas sean, pero, sobre todo, que sean leyes que verdaderamente se apliquen, incluyendo sanciones para los que al tener la obligación de aplicar la ley, no lo hagan. Este es un llamado de atención a los legisladores que son los responsables de elaborar buenas leyes de prevención y combate a la corrupción, a la opacidad, al desorden y a la indolencia, pues actualmente los corruptos se burlan de las leyes, se burlan de los tribunales y de los órganos de fiscalización, a través del amparo y de las leyes y trámites deficientes; pagan multas irrisorias y salen “libres bajo caución” y, muchas veces simplemente “desaparecen” sin que nadie se responsabilice de buscarlos.

Se requiere un Ministerio Público, preparado, capaz, que defienda a la sociedad y que elabore como es debido los expedientes para procesar a corruptos y delincuentes. En la misma forma, urgen jueces en todos los órdenes y niveles que se distingan por su honestidad y capacidad y más atentos al beneficio social que al estricto apego a la ley, pues hasta el momento, lo común es la impunidad y mientras ésta exista, la corrupción y la delincuencia en general no sólo continuará, sino que irá aumentando y corrompiendo a las instituciones, a los jueces y funcionarios y, finalmente, a la sociedad como un todo.

ii) Transparencia

Es ya una exigencia nacional e internacional que el Gobierno, todo el Gobierno, los tres poderes, los tres órdenes de Gobierno, instituciones públicas de educación, organismos descentralizados, fideicomisos, etcétera, se abran al escrutinio público; que practiquen la transparencia al 100%. Todos los actos públicos deben darse a conocer, pues aquello de que “la luz del sol es el mejor desinfectante” es tan cierto en lo físico como en lo político y en lo empresarial. La tradición ha sido que los jefes de gobierno de los tres órdenes informen a los ciudadanos con “el informe anual”, que sólo incluye lo “bueno” que hace el Gobierno y se omite u oculta lo negativo, lo incompleto y lo que no se hizo, pero que debió haberse hecho; un informe anual a posteriori, sin réplica y, cuando mucho, algunas críticas en el Poder Legislativo y otras pocas en los medios de comunicación. Otra manera de informar

ha sido mediante declaraciones en la prensa, en la radio y en la televisión, en actos preparados y estudiados para no “molestar al señor presidente o al señor gobernador”. Otras veces, la sociedad se informa por las declaraciones de los funcionarios públicos ante las organizaciones empresariales y otras organizaciones sociales.

La transparencia es un factor fundamental para prevenir la corrupción y la opacidad en las acciones del Gobierno. Está intrínsecamente vinculada con el Control Interno, dado que está asociada a la obligación de cualquier institución de informar de manera fehaciente sobre las operaciones que realiza con los recursos públicos que administra.

Por transparencia debe entenderse “la provisión de información pública de calidad, focalizada (orientada estratégicamente a la demanda real de información), contextualizada y con valor agregado, a través del uso de tecnologías de la información que permita organizarla, hacerla accesible y de fácil uso³⁹. La transparencia no es otra cosa que la práctica de colocar la información de cada uno de los órdenes de gobierno y poderes del Estado en la vitrina pública”⁴⁰.

Una adecuada política de transparencia debe tener un doble propósito: i) garantizar el derecho de acceso a la información y a las decisiones que la precedieron, y ii) brindar información oportuna y de calidad a los usuarios para los fines que la requieran. Esta doble acción genera certidumbre y confianza sobre las acciones emprendidas por el Gobierno.

La transparencia debe trascender a las instituciones públicas para convertirse en un principio que rijan el comportamiento de la sociedad, pasando por los partidos políticos, el ámbito electoral y las relaciones personales. Cuando las cuentas son claras y comprensibles en los distintos ámbitos, el riesgo de hacer trampas o actuar con favoritismo disminuye, haciendo más factible que cualquier acto que se aparte de dicho principio se descubra y se sancione.

³⁹ Mariana Gómez Sánchez, Directora Ejecutiva en Inteligencia Pública: Animal Político: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-inteligencia-publica/2013/04/17/transparencia-rendicion-de-cuentas-y-combate-a-la-corrupcion-esfuerzos-aislados/>

⁴⁰ Salvador Vázquez, Revista Digital, Líder Empresarial: <http://www.liderempresarial.com/politica/la-diferencia-de-conceptos-transparencia-acceso-a-la-informacion-y-rendicion-de-cuentas/>

iii) Control Interno

La administración pública en especial requiere un auténtico Control Interno, un autocontrol que permita prevenir actos de corrupción y que mantenga a las organizaciones públicas protegidas contra los potenciales riesgos que enfrentan, entre los que destacan los hechos de corrupción. También el Control Interno debe ser útil para detener y subsanar a tiempo y en el lugar los actos de corrupción, indebidos o no deseados y la ineficiencia; detectar las violaciones a la normatividad, a los trámites y a los procesos, así como la falta de actuación de los funcionarios, ya sea por conveniencia personal, por sujeción a los jefes, por indolencia o por ignorancia. Un Control Interno sistematizado que anuncie y denuncie automáticamente las actuaciones indebidas, para proceder en consecuencia. Un Control Interno no sólo al nivel decisorio más alto, sino aun en cada uno de los puntos de decisión en donde puedan presentarse riesgos: en la planeación, en la operación y en los resultados, ya que el riesgo mayor o superior, generalmente es la suma de los riesgos menores que no fueron atendidos debidamente y a su tiempo.

El Control Interno institucional es el factor primario sobre el que se sustentan las demás acciones que pueda emprender cualquier institución para administrar con eficiencia, transparencia y rendición de cuentas los recursos que les han sido encomendados. El Control Interno: i) aporta una estructura de valores que parten del compromiso y la responsabilidad individual y colectiva de los servidores públicos; ii) aporta herramientas para la debida planeación de objetivos orientados al cumplimiento de la misión y visión institucionales, acompañada de la administración de los riesgos que pudieran entorpecer el logro de dichos objetivos; iii) contribuye a la formulación, establecimiento y documentación de políticas y técnicas específicas de control preventivo, detectivo y correctivo; iv) contribuye al establecimiento de medidas para la obtención y generación de información interna y externa de calidad, fomentando el uso de tecnologías de información, y v) promueve el establecimiento de programas de monitoreo y seguimiento de las acciones emprendidas, tomando como principio la mejora continua y la salud institucional.

El Control Interno en las instituciones públicas debe ir acompañado del Control Externo a cargo de instituciones habilitadas (con autonomía e independencia) para ello, pero sobre todo, con la destacada participación de la sociedad, que puede actuar con auxilio de organizaciones no gubernamentales, medios de comunicación, o mediante representaciones específicas. El Control Externo parte del principio de evitar conflictos de intereses entre

quien controla y a quien controla, para que las opiniones del primero estén precedidas de objetividad y tengan la fuerza de la contundencia.

iv) Rendición de cuentas

Dentro de los factores preventivos se encuentra también la rendición de cuentas, la cual se refiere al manejo de todo tipo de recursos, sean monetarios, activos fijos, inventarios, pasivos, cuentas por cobrar, patrimonio social, etc. Este elemento es esencial dentro del capítulo de transparencia del Open Government, pues el sólo hecho de que alguien no informe o se oponga a rendir cuentas de su actuación pública, es motivo de sospecha de que algo no está bien. Últimamente han cobrado importancia las “cuentas públicas” en las que la Auditoría Superior, tanto la federal como la estatal revisa, critica y compara ante la Cámara de Diputados los gastos e ingresos públicos, cuando el gasto y las obras ya se hicieron o no se hicieron y es poco lo que se puede subsanar o corregir. En este caso, la labor de los Congresos ha sido prácticamente inútil, porque, siendo los diputados y senadores los representantes de la sociedad, de su distrito, de su estado y del país, tampoco quieren “molestar” al gobernante y no analizan ni estudian las cuentas públicas, los números de costos y gastos y su pertinencia, de manera que pudieran encabezar las inquietudes sociales tendientes a mejorar las cosas. El despertar de la sociedad no lo están liderando los representantes legislativos, ni los partidos políticos, lo están haciendo los medios de comunicación, las universidades y muchas otras organizaciones sociales que, fuera del poder público, están actuando, criticando, vigilando y controlando, en una forma, hasta cierto punto desordenada, pero el proceso de incorporación social ya se inició.

La rendición de cuentas va de la mano de la transparencia. Tiene como finalidad generar condiciones de confianza entre los gobernantes y gobernados. Los servidores públicos, como depositarios de los recursos de la sociedad, están obligados a rendir cuentas de sus acciones a quienes depositaron en ellos su confianza. Un buen ejercicio de rendición de cuentas obliga a los servidores públicos a reportar sus actos y los resultados en el cumplimiento de planes y programas gubernamentales de los que son responsables, y dota a la ciudadanía de mecanismos para monitorear y evaluar su desempeño. En consecuencia, la rendición de cuentas contribuye a la exigencia de gobiernos mejor calificados, que garanticen gobernabilidad y resultados y que prioricen el bienestar social sobre sus propios intereses.

La rendición de cuentas obliga a los servidores públicos a soportar sus decisiones en un marco normativo coherente con las facultades expresamente otorgadas a la función que desempeñan. En este sentido, la rendición de cuentas persigue, entre otros, los siguientes objetivos: i) otorgar legitimidad a las acciones y decisiones de los servidores públicos; ii) facilitar el control social sobre la gestión pública; iii) fortalecer los principios constitucionales de transparencia, responsabilidad, eficacia, eficiencia e imparcialidad y participación ciudadana en el manejo de los recursos públicos; iv) servir como instrumento de retroalimentación para ajustar proyectos y planes, de manera que respondan a las necesidades y demandas de la sociedad.⁴¹

v) Fiscalización

Una herramienta indispensable dentro del proceso de Control Interno y como elemento de prevención, es el sistema de fiscalización con auditorías y revisiones constantes y en “tiempo real” para asegurar el cumplimiento de la normatividad, de los trámites y de los procesos. Son tantas las operaciones, decisiones y tanta la documentación, que se requieren auditorías internas y externas que reporten a los directivos para que tomen decisiones, corrijan lo necesario e impongan los castigos correspondientes. Pero la fiscalización tiene también sus propios problemas, que van desde la falta de capacidades o calificaciones de quienes tienen a cargo esta tarea, hasta la dependencia económica y profesional de quienes fiscalizan. En la práctica no existe la objetividad y libertad de criterio en sus revisiones e informes. La situación en el Poder Judicial y los organismos autónomos descentralizados es similar, pues los magistrados, jueces y directores designan a sus propios auditores que dependen económicamente de lo que dispongan sus jefes. La opacidad y la impunidad son la constante.

De acuerdo con la INTOSAI, “en general, la fiscalización del sector público puede describirse como un proceso sistemático en el que de manera objetiva se obtiene y evalúa la evidencia, para determinar si la información o la actividad realizada están de acuerdo con los criterios establecidos. La fiscalización del sector público es esencial, ya que proporciona a los órganos legislativos y de supervisión, a los responsables de la gestión pública y al público en general, información y evaluaciones independientes y objetivas

⁴¹ Ministerio de Educación, Colombia. Rendición de Cuentas: <http://www.mineduccion.gov.co/1621/article-195770.html>

relativas a la administración y el rendimiento de las políticas, programas u operaciones ejecutadas por las entidades públicas⁴².

La fiscalización mediante el ejercicio de la autoevaluación, la evaluación independiente, la supervisión interna o externa o la auditoría, complementa y garantiza la efectividad de la transparencia y de la rendición de cuentas, promoviendo la mejora continua y la confianza en el uso apropiado de los fondos y bienes públicos y contribuye a proporcionar a los destinatarios información objetiva y fiable, basada en evidencia suficiente y adecuada.

vi) Sanciones

Otro elemento de combate a la corrupción y opacidad es el sistema de sanciones que debe y urge aplicarse a quienes actúen indebidamente, sea con actos de corrupción, de ineficiencia o de falta de capacidad. La impunidad es un caldo de cultivo para la corrupción; la impunidad se da, no sólo por la falta de aplicación de sanciones, sino también por las deficiencias de las leyes y de las auditorías, así como por actos de corrupción de los juzgadores y fiscales.

Las sanciones ante situaciones consideradas inapropiadas o ilegales son un mecanismo efectivo para la prevención de la corrupción y de la opacidad en el manejo de los fondos públicos. La efectividad en la aplicación de sanciones debe comprender dos factores: el jurídico y el social.

La sanción jurídica es aquella que se aplica a los servidores públicos que faltan a sus responsabilidades por incumplimiento de normas que rigen la aplicación de los recursos públicos. En particular, las responsabilidades de los servidores públicos están reguladas por el Título IV de la CPEUM. Las sanciones por su incumplimiento son del orden político, penal, administrativo, civil o patrimonial, dependiendo del hecho o acto que se cometa u omita.

De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 108 al 114 de la CPEUM, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos está jerarquizado de la siguiente manera: i) La responsabilidad política para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos; ii) La responsabilidad

⁴² ISSAI-100: Principios Fundamentales De Fiscalización Del Sector Público; <http://www.intosai.org/es/issai-executive-summaries/detail/article/issai-100-fundamental-principles-of-public-sector-auditing.html>

penal para los servidores públicos que incurran en delito; iii) La responsabilidad administrativa para los que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública, y iv) La responsabilidad civil para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales⁴³.

La sanción jurídica debe estar acompañada por la sanción social para lograr la efectividad en el combate de la corrupción y la opacidad.

La sanción social es la expresión de la sociedad para identificar y señalar a quienes con sus acciones afectan sus derechos. La sanción social es la reacción de una sociedad “ante ciertos comportamientos que por lo general son caracterizados como negativos”⁴⁴. Tales comportamientos están asociados a la transgresión de normas morales aceptadas mayoritariamente por la sociedad, y la reacción social es de reprobación o rechazo. La sanción social implica convocar, reunirse, manifestar, protestar, escribir, divulgar, exigir y muchas otras acciones que permitan su expresión⁴⁵.

La sanción social implica el sometimiento al escarnio público por parte de quien abusa de la confianza que le ha otorgado la sociedad para manejar los recursos que le pertenecen. En este sentido, los medios de comunicación juegan un papel importante para la difusión de estos señalamientos.

La aplicación de sanciones, siendo una consecuencia de la detección e investigación de actos de corrupción, también puede constituirse en un mecanismo para su prevención, ya que inhibirá conductas futuras, por lo que es imprescindible su imposición, la que debe estar directamente vinculada a la característica y consecuencias de los actos que resulten atribuibles; sanciones ejemplares desincentivan conductas no deseadas.

vii) Medios de comunicación

En México, la prensa hablada, escrita y electrónica prácticamente está haciendo la labor que les corresponde a diputados y senadores en sus funciones

⁴³ Claudia Gamboa Montejano y Sandra Valdés Robledo: “RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS”, Estudio Teórico Doctrinal, Antecedentes, Derecho Comparado, e iniciativas presentadas en el tema en esta LX Legislatura. Abril, 2007

⁴⁴ https://es.wikipedia.org/wiki/Sancion_social

⁴⁵ Guillermo Sánchez Bolívar: La sanción social, un instrumento para la convivencia; Revista Ética en la Ingeniería. Enero/Marzo 2015; Pag. 59: http://aciem.org/home/Pdfs/Etica/Revista/Art_Revista_Etica_123_1.pdf

y atribuciones. Los riesgos son enormes, por lo que urgen cambios legales de fondo, pues las consecuencias han sido terribles en la credibilidad y respeto al Poder Legislativo. La actual estructura de autovigilancia en ambas cámaras es ineficaz y muy limitada: no se respetan los tiempos, las comisiones trabajan a medias y las leyes que emite el Congreso son refutadas o inhabilitadas a través del amparo o de argucias legales por falta de técnica legislativa. Por otra parte, la Cámara de Diputados no utiliza a fondo y de manera integral los resultados del informe de las auditorías realizadas por la ASF para controlar a los otros dos poderes y a gobernadores y presidentes municipales.

Los medios de comunicación están jugando un papel muy importante en la investigación y denuncia de los actos de corrupción y de mal gobierno en los tres poderes y en la estructura federal. El problema es que buena parte de las notas y columnas de denuncias, cuando derivan de actos ciertos, no aportan pruebas suficientes para castigar a los funcionarios corruptos o ineficientes, por lo que, cuando van a juicio, fácilmente desarmen las acusaciones por falta de pruebas acordes con la ley. De ahí la importancia de que los organismos de fiscalización complementen estas averiguaciones periodísticas para arroparlas de la estructura jurídica necesaria para su culminación. Sin embargo, el resultado de estas denuncias públicas, que en ocasiones tampoco resultan ciertas, es que dejan en los ciudadanos la impresión de complicidad e impunidad, abonando a la falta de credibilidad en las instituciones y en las autoridades.

La libertad de prensa podría constituirse en un elemento de prevención y combate de la corrupción y de la opacidad en las acciones de gobierno debido a que contribuye al empoderamiento y participación de la ciudadanía. La prensa comprometida con las causas de la transparencia gubernamental desarrolla una labor investigativa capaz de identificar aspectos que pudieran constituir actos de corrupción o contrarios al interés ciudadano. “Entre más libertad de prensa existe en una sociedad, se incrementa la posibilidad de reducir la corrupción, ya que los medios de comunicación tienen una función de control y de eco de lo que sucede”.⁴⁶

La vinculación entre las variables corrupción y libertad de prensa es un asunto ya analizado que tiene como antecedente la publicación de un

⁴⁶ Georgina Flores-Ivich, Profesora e investigadora de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede académica de México, “Relación entre libertad de prensa y corrupción Conacyt”, *Crónica.com.mx*; <http://www.cronica.com.mx/notas/2017/1026650.html>

estudio realizado en 2003 por los economistas Brunneti y Weder, de suiza y Alemania, respectivamente, titulado: “La libertad de prensa es una mala noticia para la corrupción” (“A Free Press is Bad News for Corruption”). Los autores concluyeron que mayores niveles de libertad de prensa se traducen en menores niveles de corrupción y que los medios constituyen un mecanismo de control importante para la corrupción.⁴⁷

viii) Participación social

En estos nuevos tiempos, con las redes sociales electrónicas millones de ciudadanos se comunican constantemente y comparten información verdadera o no, corregida, aumentada o recortada según la intención, pero ahora la sociedad está más enterada y actuante. La participación social es también un elemento preventivo para determinar y Evaluar Riesgos en la actuación de las autoridades y en la convivencia social. La Participación Social es ya una realidad y toca a la autoridad, a los medios de comunicación y a los organismos sociales nacionales o internacionales aprovecharla y estimularla como parte del proceso de prevención de riesgos. Para ello, los gobiernos tienen que capacitar a sus empleados, sobre todo a los de ventanilla, para que contesten las preguntas ciudadanas con propiedad y atención.

La consecuencia de la participación ciudadana es mayor demanda de rendición de cuentas, por lo que los gobiernos deben estar preparados para atender y responder las consultas ya sean de organismos privados, de los ciudadanos o de los organismos de transparencia y rendición de cuentas. Los gobiernos tienen que atender y responder de inmediato las dudas, críticas o acusaciones en los medios de comunicación de los órganos de fiscalización y aun de los organismos internacionales. Los diputados y senadores tienen que cumplir sus funciones de vigilantes de los actos del Poder Ejecutivo y de verdaderos representantes populares.

La participación social, entendida como la posibilidad de la sociedad de contribuir e influir en las decisiones gubernamentales, resulta fundamental para la prevención de la corrupción y de la opacidad en la información relacionada con el ejercicio de los recursos públicos.

⁴⁷ *Idem.*

Desde el punto de vista del grado de participación ciudadana, ésta puede darse mediante los siguientes mecanismos⁴⁸:

Información. Consiste en la obtención, emisión y difusión de información sobre el funcionamiento del gobierno. La fluida circulación de información es el requisito indispensable para la transparencia y la rendición de cuentas.

Consulta. Pretende obtener la opinión ciudadana (generalmente mediante encuestas o cuestionarios) respecto a preferencias, niveles de satisfacción o determinados asuntos sobre los que el ciudadano tiene alguna información.

Cooperación o cogestión. El nivel cooperativo alude a la participación de los ciudadanos mediante su colaboración en el desarrollo de tareas públicas. En el nivel local se presenta con mayor frecuencia mediante la constitución de comités, asociaciones de ciudadanos o formación de organizaciones no gubernamentales.

Decisión. En este nivel los ciudadanos participan para contribuir en el proceso de toma de decisiones, es decir, orientan la acción gubernamental. Éste es quizás el nivel de participación ciudadana que compromete un mayor y más importante espacio para la sociedad dentro del ciclo de las políticas públicas. Sin embargo, es una escala difícil de alcanzar, puesto que supone un alto grado de compromiso de los ciudadanos con el interés público, así como de los actores gubernamentales con el respeto y acatamiento de la decisión adoptada. Este tipo de mecanismos suele encontrarse, en mayor medida, en el ámbito local.

Por otra parte, *de acuerdo con la etapa del ciclo de las políticas públicas* en la que se prevé la participación ciudadana, ésta puede darse en los siguientes momentos⁴⁹:

En el surgimiento del problema y en la inclusión en la agenda. Comprende la incidencia en la definición de los temas o problemas sociales que deben incluirse en la agenda de políticas como problemas públicos.

⁴⁸ Luisa Fernanda, Cano (2008, julio-diciembre). “La participación ciudadana en las políticas públicas de lucha contra la corrupción: respondiendo a la lógica de gobernanza”. *Estudios Políticos*, Núm. 33, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, pp. 147-177.

⁴⁹ *Idem.*

En el diseño de la política. En esta etapa la participación social influye en las bases técnicas y jurídicas sobre las que se asientan los objetivos de la acción pública a fin de obtener el impacto deseado.

En la implementación. En esta etapa se lleva a cabo la ejecución o aplicación de lo planeado. En la implementación es posible la intervención de los ciudadanos en la política, como la co-gestión, el monitoreo y la fiscalización de su desarrollo.

En la evaluación de la política. Una vez diseñada e implementada una política pública, ésta debe ser objeto de evaluación con el fin de apreciar los efectos logrados por la intervención gubernamental. La participación ciudadana en los procesos de evaluación de políticas permite garantizar la veracidad de los resultados y la legitimidad de la política evaluada.

ix) Democracia

Otro elemento de prevención de la corrupción es la democracia, que, desde luego, incluye a todos los factores anteriores además del factor de la alternancia, que puede convertirse en una especie de castigo para los gobernantes y dirigentes políticos que no son reelectos cuando, a juicio del ciudadano, no han realizado un buen trabajo. La democracia requiere también de altas dosis de credibilidad, razón por la que los órganos responsables de la planeación, organización y determinación de los resultados en las instituciones públicas deben actuar con transparencia, imparcialidad y total honestidad. Poco abona a la credibilidad los altos sueldos y prestaciones de consejeros y directivos, así como las decisiones no consistentes, subjetivas y no apegadas al derecho que deriven en la falta de cumplimiento de la encomienda otorgada a los servidores públicos.

El sistema de pesos y contrapesos que supone un ejercicio democrático participativo surte un efecto real y directo en la prevención de la corrupción y de la opacidad institucional si actúa de manera sistémica con los demás factores, como la libertad de prensa, la educación, la transparencia, la rendición de cuentas, el establecimiento de políticas públicas de promoción de la integridad, la acción oportuna y expedita de la justicia, las sanciones ejemplificantes aplicadas sin discrecionalidad, entre otras.

Una teoría implícita de la vida democrática es que a mayor democracia menor corrupción. La ecuación funcionaría así: más democracia significa más pluralismo; el pluralismo estimula los pesos y contrapesos entre poderes de gobierno; asimismo, el pluralismo se acompaña de mayor participación

ciudadana y de mayores libertades, entre ellas la de expresión que sirve para denunciar casos de corrupción y fomentar su castigo (...). Sin embargo, no es una relación de causa efecto (...), lo que contiene la corrupción no es el pluralismo per se sino la existencia de un Estado de derecho democrático: la combinación de pluralismo sobre las bases de una cultura de la legalidad y de instituciones sólidas de procuración de justicia. (...) La presencia del pluralismo democrático sin una sólida procuración de la justicia y estrictas reglas de control, revierte la ecuación trayendo como consecuencia el incremento del despilfarro, la avaricia y la corrupción.⁵⁰

x) Educación

La mejor medida preventiva, principalmente para el mediano y largo plazo, es la educación. Es en el hogar y en la escuela donde deben inculcarse valores, principios y buenos hábitos. La escuela no es sólo para instruir, sino también para educar y preparar buenos ciudadanos, buenos padres de familia, buenos líderes y dirigentes, buenos gobernantes. Urge un cambio de enfoque en las escuelas, en los programas educativos y en el magisterio, porque estos cambios deben iniciarse o impulsarse desde los maestros y dirigentes administrativos y sindicales. La integridad, la honestidad, el respeto, la legalidad y la sana convivencia social deben enseñarse con la palabra, los textos, los celulares, las computadoras y el ejemplo personal, todo ello en concordancia con los padres de familia.

Si bien es cierto que en los últimos años pareciera que la corrupción se ha puesto de moda⁵¹ y tendemos a justificar su omnipresencia en el papel que juegan algunos medios de comunicación para ventilar estos asuntos o en la cada vez más interesada y participativa sociedad, en realidad hay razones de fondo que pudieran explicar este fenómeno que están vinculadas con la escasa formación cívica de la población y el espíritu mercantilista del mundo

⁵⁰ Luis Carlos Ugalde (febrero, 2015). “¿Por qué más democracia significa más corrupción?”, disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=24049>

⁵¹ En 1996, la prensa mencionó la palabra corrupción en 502 notas. Para 2014, el número de menciones había crecido a 29,505 es decir, se pasó de 1.4 menciones por día a 81, por lo que hubo un crecimiento de 5,777%. Anatomía de la Corrupción, IMCO, 2015:

http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/05/2015_Libro_completo_Anatomia_corrupcion.pdf

globalizado, en el que se antepone la ganancia y la “viveza” a los valores éticos.

La importancia de educar a los futuros ciudadanos en valores de integridad, ciudadanía, transparencia y prevención de la corrupción ha sido demostrada en los resultados de un diagnóstico realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a 30,000 alumnos de 8° grado en 6 países del continente (Chile, Colombia, Guatemala, México, Paraguay y República Dominicana). Este estudio demostró que con una mayor educación cívica hay menos permisividad de prácticas corruptas y una menor tendencia a violar la ley⁵².

Sin embargo, es importante tener presente que la educación como instrumento de prevención y combate a la corrupción surte mayor efecto cuando contribuye a que los distintos actores sociales la conozcan y generen intolerancia frente a su presencia. Su efecto es menor si lo que se pretende es que de las aulas emerjan buenos ciudadanos, sobre todo en un entorno como el de nuestro país que no favorece con el ejemplo de los servidores públicos, de los políticos, de la inefectiva impartición de justicia, de la impunidad y de los múltiples factores que en la vida cotidiana mandan señales contrarias a las que podrían recibirse en una clase de civismo. La educación contra la corrupción puede dirigirse a servidores públicos, empresarios, profesores, alumnos de primaria y secundaria, estudiantes universitarios y a la sociedad en general mediante campañas de información que pueden estar a cargo de organismos públicos o de la sociedad civil⁵³. En general, experiencias internacionales muestran que la educación contra la corrupción arroja resultados positivos cuando en ella participan tanto agentes públicos como privados, cuando se enfoca en casos concretos; cuando relaciona el comportamiento de los funcionarios públicos con las normas establecidas en códigos de ética y de conducta, y cuando plantea la solución de dilemas éticos y se muestran acciones que permitan su eficaz combate⁵⁴.

⁵² La Educación como Herramienta para Combatir la Corrupción: <http://www.iadb.org/es/temas/transparencia/apoyo-a-los-paises/la-educacion-como-herramienta-contrala-corrupcion,6752.html>

⁵³ Jacques Hallak & Muriel Poisson; Escuelas Corruptas, Universidades Corruptas, ¿Qué hacer?; Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación; Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura 2010. Pag. 310 <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001502/150259s.pdf>

⁵⁴ *Idem*, referencia anterior, Pag. 312

xi) Ejemplo, integridad y capacidad de quienes ocupan cargos públicos

Los mexicanos, con sus antecedentes históricos de centralismo y caudillismo, siempre están atentos al comportamiento, las palabras y hasta de los gestos del principal líder nacional, estatal y municipal, en estos casos, así como del Presidente de la República, del gobernador o del presidente municipal. Con su ejemplo, estos líderes envían mensajes, con sus palabras dan órdenes y con su idioma corporal muchas veces están ocultando o descubriendo sus verdaderas intenciones. Cuando estos personajes actúan para favorecerse o para beneficio de sus colaboradores, de su partido o de su familia, en perjuicio del país o de la sociedad y lo hacen gozando de impunidad; los siguientes niveles de autoridad y los ciudadanos tienden a imitarlos y a buscar también su provecho personal o de sus grupos. Se pierde la integridad, el respeto, la confianza y la credibilidad y se destruye la cohesión social y ya nadie busca el bien común. Es necesario buscar, encontrar y elegir líderes, gobernantes y funcionarios públicos conscientes de su responsabilidad y de su oportunidad histórica de dejar buen ejemplo, de entregarse al trabajo honesto, sin aprovecharse ni abusar del poder que la misma sociedad les ha conferido; no olvidar que el ejercicio de la función pública, se lleva a cabo “con las malletas hechas”, pues hoy se está ahí y mañana estará alguna otra persona, tal vez un adversario político o ideológico y no olvidar tampoco que la historia es implacable en sus juicios.

Administrar un ente público requiere de la probada capacidad, conocimiento e integridad de quienes asumen dicha responsabilidad. En la actuación de los servidores públicos, el interés público debe prevalecer sobre los intereses particulares o políticos. La CPEUM señala que todo servidor público debe observar en su desempeño los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, cuya práctica desde los más altos niveles de la estructura pública, es fundamental para permear con el ejemplo al resto de los servidores públicos a lo largo de las estructuras de gobierno.

Sin embargo, estos valores no son suficientes para garantizar el cumplimiento de los objetivos que persiguen las instituciones, cuyo entorno está amenazado por riesgos de diversa índole, incluyendo los de corrupción y despilfarro. Las capacidades técnicas y profesionales de los administradores públicos, entonces, son indispensables para garantizar a la sociedad el uso eficiente, eficaz y económico de los recursos asignados en los presupuestos. En este entorno, el Control Interno cobra especial importancia en la estrategia de administración.

La participación ciudadana, expresada en las votaciones para elegir a los gobernantes, debería tener como primer filtro el énfasis en la integridad en el servicio público, las capacidades gerenciales o de dirección, el conocimiento de los problemas nacionales, así como la experiencia que brinde elementos para proponer soluciones prácticas que beneficien a los ciudadanos en particular y al país en general. La sociedad debe expresar la exigencia de profesionalismo en los administradores de la cosa pública, para garantizar el cumplimiento de las responsabilidades y el crecimiento económico sostenido.

xii) Archivos públicos

Un problema que tiene el ejercicio público es la falta de orden en los archivos públicos. Los millones de datos, informes, documentos y expedientes, no tienen un sistema de archivo claro y armonizado, por lo que se dificulta su consulta y su utilización para la toma de decisiones. Urge, por lo tanto, aplicar una Ley General de Archivos, pues si a nivel federal se tienen problemas, a nivel estatal se multiplican y a nivel municipal su crecimiento es exponencial. Frecuentemente se pierden valiosos documentos, algunos, por cierto, porque así le ha convenido al gobernante en turno. Esto también es corrupción y opacidad.

El ejercicio de la transparencia y la rendición de cuentas, pasan por la preservación de la información que se guarda en los archivos públicos y en los archivos privados de interés público. Los archivos son la base del acceso a la información pública, son el instrumento para publicitar la información, compartir con la sociedad la gestión de las decisiones gubernamentales y fomentar la participación ciudadana. En este sentido, resulta fundamental garantizar que la normatividad y la institución que regule el manejo de los archivos públicos, mantenga independencia del ejecutivo a nivel federal y local. Dejar en el ejecutivo el esquema de preservación de los archivos, técnicamente representa un conflicto de intereses indeseable para las pretensiones del Sistema Nacional Anticorrupción y para las reglas del Control Interno en las instituciones públicas.

Los archivos tienen dos características fundamentales: la primera, es su vocación de conservar, de manera organizada, las evidencias y los testimonios de las actuaciones administrativas de los gobiernos; y la segunda, es su condición de ser una fuente de información, tanto para la misma organización

que la produce, como para la sociedad que la circunda y, con la cual, interactúa de algún modo⁵⁵.

La normatividad que regula actualmente la organización y preservación de los archivos públicos es la Ley Federal de Archivos (DOF 23/01/2012) y su Reglamento (DOF 13/05/2014); Leyes locales de archivos en las 32 entidades federativas y el ACUERDO del Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, por el que se aprueban los Lineamientos para la Organización y Conservación de los Archivos, publicado en el DOF el 04/05/2016. Se encuentra en proceso de discusión la iniciativa para la formulación de la Ley General de Archivos.

xiii) Sistemas informáticos, digitalización, armonización de los sistemas y trámites en línea

Vinculado con el punto anterior se encuentra la sistematización digital de todos los archivos. Los registros civiles, de la propiedad, la contabilidad y de toda la documentación de la actuación gubernamental, por ley deben conservarse a través de sistemas informáticos que sean transparentes y de fácil acceso público, redondeando así el principio de Gobierno Abierto. El desorden en los archivos públicos y en la contabilidad, sólo puede deberse a que así le conviene a alguien que quiere ocultar su mala actuación como funcionario público.

La utilización de tecnologías, con sistemas informáticos armonizados y la digitalización de documentos resulta un complemento necesario para la conservación y uso adecuado de los archivos en las instituciones de gobierno, así como para la realización de trámites públicos. El uso de estas herramientas abona a la prevención de la corrupción y a la transparencia en el manejo de los fondos públicos y agilizan la toma de decisiones gracias a la oportunidad con la que se procesan los datos y se obtiene la información. Particularmente, en la administración pública, la digitalización de trámites y servicios impiden el contacto entre el prestador del servicio y el usuario, estableciendo una barrera para la solicitud y pago de “coimas”⁵⁶

⁵⁵ Aguilera Murguía, Ramón, Archivos, Transparencia y Acceso a la Información. Escuela Mexicana de Archivos

⁵⁶ Término coloquial utilizado en Sudamérica para referir sobornos

o “mordidas”⁵⁷. Igualmente mejora la atención a la población a través de servicios más rápidos y baratos.

Cabe recordar que la digitalización de documentos consiste en el proceso de copiado de escritos, formatos, comprobantes o similares en papel u otro soporte físico para ser transformados en imágenes digitales, facilitando su posterior clasificación, respaldo y resguardo para uso o consulta rápida, precisa y segura. La digitalización previene pérdidas de información por deterioro de documentos y facilita su recuperación. Al contar con registros respaldados en formato digital, los originales quedan resguardados con mayor seguridad para su utilización en situaciones específicas que así lo ameriten. Todo ello favorece el Control Interno.

15. Otros elementos indispensables para el fortalecimiento del Control Interno

i) Evaluar la normatividad existente

Si se toma en consideración que dentro de los objetivos del Control Interno en entidades públicas se incluye: i) la determinación del marco legal aplicable; ii) el establecimiento de acciones que garanticen el cumplimiento de las funciones encomendadas con base en el marco legal aplicable, y iii) el diseño de procedimientos de verificación y evaluación que garanticen el cumplimiento de dicho marco legal aplicable; una tarea trascendental para el fortalecimiento del Control Interno gubernamental es la evaluación de la normatividad de los entes públicos, para comprenderla, identificar duplicidades y procurar su simplificación. Lo anterior entendiéndose que el Control Interno es parte del cúmulo de normas primarias y preventivas que potencializan el cumplimiento de los objetivos de una institución y se constituyen en la barrera inicial de contención del fenómeno lesivo de la corrupción. Dentro de la revisión se debería incluir la propia normativa que regula el Control Interno Gubernamental, para garantizar que su aplicación incorpore las mejores prácticas internacionales y se estandarice en las instituciones que forman parte de los tres poderes y órdenes de Gobierno.

Se requiere realizar un estudio y evaluación de la normatividad administrativa existente, así como de la tramitología y los procesos que están

⁵⁷ Término coloquial utilizado en México para referir sobornos

operando. Leyes confusas, duplicadas, contradictorias u obsoletas, dificultan y a veces obstruyen totalmente un trabajo eficiente; trámites complicados que van y vienen de escritorio a escritorio o de ventanilla en ventanilla son constante motivo de corrupción, pues aun el buen ciudadano, desesperado, termina por ofrecer o por aceptar “untar la mano” del funcionario o empleado público, que así se beneficia gracias al desorden. Es necesaria una “limpia” de normatividad y una simplificación administrativa para facilitar el servicio público. Un Gobierno consciente de la necesidad de modernizar y de eficientar las funciones públicas, sería bien evaluado por los ciudadanos que desean hacer las cosas bien sin necesidad de “dar mordidas”. Hay que insistir que la confusión, la duplicidad y la obsolescencia de las leyes son un riesgo para todo el Control Interno en la administración pública.

México ha suscrito acuerdos internacionales con el objeto de modernizar sus normas y los mecanismos de fiscalización para combatir la corrupción; ha emprendido acciones que buscan cumplir con los lineamientos estipulados en diversas convenciones internacionales; cuenta con instituciones como la ASF y la SFP y con vastas y costosas estructuras de fiscalización interna; sin embargo, estas acciones se han traducido fundamentalmente en reformas legislativas que no han sido suficientes para prevenir y combatir la corrupción y por tanto no han mejorado la percepción de los ciudadanos sobre la prevención y el combate de la corrupción⁵⁸. Aquí cabe recordar al historiador, senador, cónsul y gobernador del Imperio romano Cornelio Tácito, quien afirmó que “Mientras más corrupto un Estado, más numerosas sus leyes”⁵⁹. Por lo que es necesario que se adopte una política integral en materia de simplificación administrativa que redunde en la mayor calidad de los servicios y trámites públicos, incremente el riesgo de la sanción y haga menos rentable la práctica de la corrupción.

⁵⁸ En los últimos 13 años la posición de México en el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) se ha mantenido en los mismos niveles, o incluso ha retrocedido, siendo el siguiente su comportamiento en una escala de 0 a 100, donde 100 representa el nivel más bajo en corrupción y el 0 el nivel más alto: 2004, 36; 2005, 35; 2006, 33; 2007, 35; 2008, 36; 2009, 33; 2010, 31; 2011, 30; 2012, 34; 2013, 34; 2014, 35; 2015, 35; 2016, 30; 2017, 29.

⁵⁹ Cornelio Tácito: historiador, senador, cónsul y gobernador del Imperio romano. Escribió obras históricas, biográficas y etnográficas, entre las que destacan los Anales y las Historias. Fecha de nacimiento: 58 d. C.

ii) Evaluar políticas públicas, programas públicos y presupuestos

En no pocas ocasiones la ineficiencia y el desorden vienen desde arriba. Muchas veces son las Políticas Públicas, Programas y Presupuestos los que propician la inadecuada normatividad, los trámites complicados y el despilfarro de los recursos físicos y financieros. Es un riesgo importante la mala planeación de los tiempos en la obtención de los recursos, pues rompe también los tiempos del gasto público, de las inversiones y del pago de pasivos, perjudicando las obras y a miles de contratistas, además, encarece esas obras y deja otras tantas inconclusas o de mala calidad. Un Consejo Ciudadano que evalúe los Planes de Gobierno, las Políticas Públicas y los Programas Gubernamentales, sería un magnífico elemento de Control Interno de la gestión pública, de arriba hacia abajo.

La importancia de evaluación de las políticas públicas desde la perspectiva de su diseño, su ejecución y su utilidad es un tema recurrente porque de éstas se deriva la superación de los rezagos sociales y el crecimiento económico que requiere un país. Sin embargo, vincular evaluación de las políticas públicas con el combate a la corrupción no es un ejercicio habitual. Al respecto, en 2015 la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, en coordinación con la ONG Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, A.C. organizó un foro de reflexión y análisis con el tema central “La evaluación como herramienta para el combate a la corrupción”. Participaron importantes panelistas del mundo académico y servidores públicos que llegaron a las siguientes conclusiones⁶⁰:

- 1) La evaluación es una herramienta fundamental para combatir la corrupción, en tanto que, entre otros aspectos centrales, permite identificar los espacios de opacidad y discrecionalidad que existen a lo largo del ciclo de las políticas públicas y que, por tanto, son susceptibles de ser objeto de corrupción.

⁶⁰ Foro de reflexión y análisis: “La evaluación como herramienta para el combate a la corrupción. Retos. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, ONG Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, A.C. <http://www.contraloriaciudadana.org.mx/blog/2015/06/foro-de-reflexion-y-analisis-la-evaluacion-como-herramienta-para-el-combate-a-la-corrupcion-retos>

- 2) Para que sea efectiva la evaluación, como herramienta para el combate a la corrupción, debe darse dentro de un marco abierto y constructivo de colaboración entre ciudadanía y gobierno; orientado a la mejora continua de las dependencias gubernamentales, en beneficio del interés público.
- 3) La participación de la ciudadanía en este tipo de ejercicios contribuye no sólo a la democratización y fortalecimiento de las políticas públicas, sino también al empoderamiento ciudadano.
- 4) Es necesario construir espacios donde la ciudadanía y el Gobierno puedan colaborar para emplear a la evaluación como una herramienta de combate a la corrupción, más allá de los marcos y metodologías que ya existen.

iii) Evaluar los impactos sociales de las políticas y programas

Dentro de este capítulo de evaluaciones, la medida total de eficacia y eficiencia, así como de la superación de los riesgos, está en la evaluación de los impactos sociales que tienen las funciones públicas, los planes, las instituciones, funcionarios y empleados públicos. Si la sociedad recibe los beneficios buscados y está satisfecha de la actuación pública, entonces el Gobierno está cumpliendo. Habría que aclarar que el sólo cumplimiento de metas no es suficiente para una correcta evaluación de la función pública, sino que es necesario que el Control Interno llegue hasta el “consumidor final”, al ciudadano y mida su nivel de satisfacción. Una evaluación de la función pública que no llega a medir los impactos sociales se convierte en un resultado que no alcanza a una completa medición de la eficiencia y eficacia.

Evaluar los impactos es determinar si las políticas y programas emprendidos por el gobierno para superar problemas de carácter social, cumplen el fin y el propósito para los cuales fueron diseñados. La evaluación de impacto permite entre otros aspectos: i) identificar áreas de oportunidad para mejorar la efectividad de la política o programa; ii) focalizar la inversión de los recursos para garantizar su efectividad; iii) argumentar la solicitud de financiamientos que apunten a su sostenibilidad (recursos humanos y financieros dentro o fuera del gobierno); iv) generar evidencia para rendir cuentas a la ciudadanía; v) tomar decisiones sobre la continuidad, cambio de rumbo o terminación de la política o programa.

iv) Evaluar el desempeño de las dependencias y entidades públicas

En ocasiones no son las normas ni la planeación lo que está fallando, sino que son las entidades y dependencias públicas las que están mal diseñadas; de manera que facilitan y estimulan la corrupción, la ineficiencia y el desorden, por lo que constituyen por sí solas un riesgo que hay que atender a través de la evaluación de la estructura organizacional, del cumplimiento de las metas y objetivos institucionales; de las instituciones y dependencias en cuanto a su capacidad de llevar a buen término las políticas y programas públicos o si requieren un replanteamiento o una reorganización que las haga más eficientes y eficaces en el logro de sus objetivos.

La evaluación de los organismos públicos implica un pronunciamiento sobre el valor de una intervención gubernamental, desde el punto de vista de la eficiencia, la eficacia, la legalidad, la transparencia o cualquier otro criterio de desempeño⁶¹.

v) Evaluar el desempeño de jefes y funcionarios

Dentro de este proceso de evaluación habría que considerar también el desempeño de funcionarios y directivos en la administración, pues aunque haya una correcta planeación e instituciones bien organizadas y adecuadas a sus objetivos, finalmente es el elemento humano el que las hace operar. Evaluar el desempeño de jefes y del personal en general es norma indispensable de Control Interno, ya que si éstos no están bien motivados o capacitados o están dispuestos a actuar en contra del trabajo institucional, se estaría ante un riesgo total de incumplimiento de metas y objetivos.

“Se esperaría que la evaluación del desempeño de un funcionario (micro) estuviera referida a la manera como sus acciones posibilitan el cumplimiento de la misión organizacional (nivel meso), y que la evaluación de las organizaciones estuviera referida a la forma como ésta posibilita acciones del Gobierno para implantar las políticas públicas (nivel macro)”⁶².

⁶¹ Osvaldo Feinstein, “Evaluación pragmática de políticas públicas”, en Revista del ICE, No. 836 (mayo-junio, 2007), p. 25; Tomado de Revista de Administración Pública 121, INAP Volumen, XLV, N° 1 (enero-abril 2010) La Evaluación en el Sector Público. http://www.inap.mx/portal/images/REVISTA_A_P/rap121.pdf

⁶² Sonia Ospina, Nuria Cunill Grau and Ariel Zaltsman, “Performance evaluation, public management improvement and democratic accountability”, in Public Management

La evaluación de las instituciones u organizaciones gubernamentales debe considerar: i) sistemas de gestión: planeación, comunicación, información; ii) contextos organizativos: culturas organizativas, climas laborales, liderazgo, patrones tecnológicos, y iii) vinculación con el entorno: relaciones con OSC, empresas, sindicatos, otros gobiernos. Por su parte, la evaluación de los Individuos y estructuras particulares deben tomar en cuenta: i) el desempeño de funciones; ii) el desarrollo de habilidades, y iii) la observancia de principios y valores⁶³.

vi) Fortalecer el servicio profesional de carrera

Una de las debilidades de la democracia mal entendida es la constante alternancia, no sólo de los políticos que acuden al poder vía electoral, sino cuando éstos destituyen a funcionarios y empleados que tienen la experiencia de cómo hacer bien los actos de servicio público por lo que cada seis o tres años se inicia un nuevo proceso de aprendizaje, conocimiento y de buenas prácticas. Lo conducente sería que se designara personal capaz, preparado y con verdaderas intenciones de mejorar el servicio público, pero la costumbre ha sido designar amigos, parientes y personas con quienes se tienen “compromisos de campaña”, por lo que se sufre un retroceso en eficiencia y muy probablemente se estimula la corrupción y la violación de las leyes.

Para evitar lo anterior se ha creado el Servicio Profesional de Carrera (SPC) apoyado en una Ley⁶⁴, cuya aplicabilidad pretende el diseño de políticas públicas enfocadas a la adecuada planeación de los recursos humanos en las instituciones públicas para transparentar el ingreso al servicio público y al desarrollo profesional; la capacitación y certificación de capacidades; la

Review, Volume 6, Issue 2 (June 2004), pp. 231; Tomado de Revista de Administración Pública 121, INAP Volumen, XLV, N° 1 (enero-abril 2010) La Evaluación en el Sector Público.

⁶³ José Sosa, “Bases conceptuales para el abordaje de la política federal de evaluación de México: una propuesta analítica”. Borrador, junio de 2009. Tomado de Revista de Administración Pública 121, INAP Volumen, XLV, N° 1 (enero-abril 2010) La Evaluación en el Sector Público.

⁶⁴ El 10 de abril de 2003 se publicó en el DOF el “Decreto por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera (SPC) en la Administración Pública Federal; se reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; y se adiciona la Ley de Planeación”. Este Decreto asigna la rectoría del SPC a la SFP.

evaluación del desempeño de los servidores públicos, así como el establecimiento de reglas claras para la separación y el control de dichos servidores. Lo anterior busca mantener una base de personal experimentado que pueda lograr que la función pública sea cada vez más profesionalizada para el bien de la sociedad.

La debida aplicación de las disposiciones del SPC contribuirá al fortalecimiento del Ambiente de control, como base del Control Interno, y repercutirá en toda la cadena del Control Interno Institucional.

Lamentablemente la aplicación de estas disposiciones ha sido ineficiente, dando lugar a la discrecionalidad de quienes tienen la obligación de su implantación y vigilancia.

vii) Autoevaluar y evaluar el Control Interno

El Control Interno debe ser evaluado de manera permanente, partiendo de la autoevaluación de la propia administración. Su realización debe estar enfocada en:

- Mantener la calidad y efectividad del sistema de control,
- Determinar si cumple con los objetivos para los cuales fue diseñado y establecido, y
- Facilitar el emprendimiento de acciones de mejora continua.

El principal responsable de la autoevaluación es la máxima autoridad ejecutiva dentro de la institución, cuya función es aprobar la metodología para su realización y garantizar la adecuada ejecución en todos los niveles institucionales.

Para su realización exitosa es recomendable la conformación de un equipo que tenga línea directa con la alta dirección y, como encargo, la dirección, coordinación, evaluación, redacción del informe de resultados y seguimiento en la implantación de las recomendaciones de mejora. Asimismo, la autoevaluación requiere la participación de los servidores públicos en todos los niveles, dado que implica el suministro de información, la atención de cuestionarios, la participación en reuniones de seguimiento y la ejecución de planes de mejora.

Los órganos internos de control también deben participar de este esfuerzo, con un ánimo propositivo pues con sus revisiones y observaciones se constituyen en una fuente permanente de mejora. Asimismo, de manera

periódica, se recomienda la evaluación externa que puede estar a cargo de firmas o personas especializadas.

“El valor agregado de la autovaloración del control consiste en que al involucrar al personal en la evaluación del riesgo y los controles implementados para alcanzar los objetivos, facilita la identificación de los riesgos y las soluciones de éstos, así como la efectividad real de los controles”⁶⁵.

viii) Respetar las leyes y fortalecer la Cultura de la Legalidad

La Cultura de la Legalidad en una sociedad, “es el conjunto de creencias, valores, normas y acciones que promueve que la población crea en el Estado de derecho, lo defienda y no tolere la ilegalidad”⁶⁶.

La Cultura de la Legalidad es la creencia compartida de que cada persona tiene la responsabilidad individual de ayudar a construir y mantener una sociedad con un Estado de derecho, es decir, un Estado en el que todos sus integrantes están gobernados por leyes y normas jurídicas que⁶⁷:

- Se establecen en forma democrática,
- Protegen los derechos individuales,
- Se aplican por igual a todos(as),
- Se hacen cumplir siempre, son obligatorias y las violaciones son sancionadas

La Cultura de la Legalidad, como todo tipo de cultura, debe iniciarse en el hogar y en la escuela. Sus resultados redundan en una mejor calidad de vida, dado que se reflejan en todos los aspectos de la vida cotidiana, como la seguridad pública, la economía, la salud, el respeto a los derechos humanos y, en general, en el bienestar de la ciudadanía. El Control Interno contribuye de manera determinante en el fortalecimiento de la Cultura de la Legalidad al interior de las instituciones públicas

⁶⁵ Guía Autovaloración del Control Departamento Administrativo de la Función Pública República de Colombia.

⁶⁶ Página de México Unido Contra la Delincuencia, A.C. ¿Qué es la Cultura de la Legalidad? <http://www.culturadelalegalidad.org.mx/Qu%C3%A9-es-Cultura-de-la-Legalidad-c53i0.html>

⁶⁷ *Idem.* referencia anterior

Por el contrario, en México la anticultura de la ilegalidad ha penetrado en la ciudadanía y en la administración pública, así lo indican las frases de: “las leyes se hicieron para violarlas”, “hecha la ley, elaborada la violación”, “si todos violan la ley, ¿por qué yo no?”, “quien no transa no avanza”, etc. Y es que, si quienes son responsables de aplicar la ley, son los primeros en violarla, pero además no les repercute ninguna consecuencia, son mensajes negativos que se envían a los ciudadanos y a las organizaciones sociales, así como al personal operativo en ventanillas, escritorios y mostradores, que son los que tienen el mayor contacto con las personas que requieren algún servicio público.

Transitar de la ilegalidad a la legalidad demanda un esfuerzo que debe ser encabezado por el Estado, puesto que tiene los recursos de la Ley y la sanción como herramientas de prevención y disuasión. “Las políticas culturales son medidas preventivas, cuyos resultados se incorporan en la estructura social con consecuencias en el largo plazo; estas políticas debilitan las oportunidades criminales y los incentivos para ser parte de la criminalidad organizada y evitan su aceptación y justificación en la vida de cada persona y en la sociedad⁶⁸.”

16. Limitaciones de un Sistema de Control Interno

Es necesario considerar y aceptar que no existe un sistema perfecto de prevención y control de las operaciones, de la documentación, decisiones tomadas y sus resultados e impactos, tanto por el volumen y complejidad del trabajo administrativo, político y social, como por la característica cambiante y dinamismo que tienen las actividades. Sin embargo, se requiere y es congénito a la administración, que exista un sistema preventivo y de control constante, que a tiempo advierta cualquier indicio de desviación o anomalía interna. Las limitaciones más comunes del Sistema de Control Interno serían las siguientes:

⁶⁸ Greco, Giada, participante del programa de Maestría en ‘Políticas de Cooperación Internacional para el Desarrollo’ en la Universidad Católica del Sagrado Corazón en Milán, Italia. Publicado en marzo 20, 2015 por el Centro de Excelencia para información estadística de gobierno, victimización, seguridad pública y justicia. <https://cdeunodc.wordpress.com/2015/03/20/leoluca-orlando-hacia-una-cultura-de-la-legalidad-la-experiencia-siciliana/>

i) Factor humano

El principal elemento a considerar es que todo sistema de control se maneja y se lleva por personas concretas, con sus intenciones y necesidades propias, diferentes y diferenciadas. Los olvidos, negligencias y lenidades rompen el sistema y aunque éste tenga metodología de autocontrol para subsanar las desviaciones, cuando más de dos empleos o funcionarios se ponen de acuerdo para algún ilícito o aprovechamiento personal, el sistema no siempre alcanza a autocorregirse y a evidenciar las faltas del personal. Por tal razón, es necesario que operen de manera efectiva herramientas como las previstas en la Ley del Servicio Profesional de Carrera y que son parte del Control Interno en su componente número uno, es decir en el Ambiente de control. Contar con mecanismos de selección, ingreso, desarrollo, capacitación, control, evaluación y criterios de separación del personal, es fundamental para superar esta limitación del Control Interno.

ii) Factor político

Ha sido práctica común que muchas fallas en el Control Interno se deban a presiones políticas, ya sean propias o las que provienen de los jefes o de personas influyentes externas. El querer “facilitar” las cosas para favorecer las intenciones de un partido político o de un candidato, rompe o desequilibra el sistema que en no pocas ocasiones se oculta y cuando emerge posteriormente, se dificulta cualquier castigo que se pretenda imponer. Para combatir esta limitación es necesario profesionalizar el servicio público, partiendo de la exigencia y participación ciudadana propias de un Estado Democrático. Servidores públicos comprometidos, honestos y con capacidades para atender los requerimientos de los individuos y de la comunidad, debe ser la regla y no la excepción. De esta forma el servicio público fortalece, da razón a la acción política y genera confianza en las instituciones. Otorgar esa prioridad al servicio público, tendrá como resultado la administración de los recursos públicos –por definición escasos– bajo criterios de eficiencia, eficacia y economía como lo requiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en su artículo 134⁶⁹. El Control Interno en sus distintos

⁶⁹ Artículo 134 de la CPEUM: Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

componentes proporciona las herramientas para lograr estos propósitos con esquemas de gestión administrativa que consideren la planeación, la organización, la dirección, el control, la supervisión y la evaluación como elementos sustantivos para el logro de los objetivos previstos para nuestras instituciones públicas.

iii) Limitaciones dentro de los gobiernos

La estructura gubernamental también logra romper el sistema de Control Interno; ya sea por exceso de personal innecesario o también por la falta de personal que realmente se requiere, pero que por limitaciones presupuestarias no se autoriza, dejando labores excesivas en un solo empleado, con lo que se debilita el control. Es común también que por “favores” políticos se contrate personal que no está capacitado, lo que genera deficiencias y provoca que el proceso de Control Interno no se realice como es debido. Por otro lado, la estructura gubernamental trae consigo inercias y operaciones que se llevan a cabo “porque así se ha hecho siempre”; además, los cambios e innovaciones encuentran resistencia de empleados tradicionales o de “burócratas” que sienten inseguridad en su puesto, o no quieren aprender cosas nuevas o diferentes. La adecuación de las estructuras organizativas a las reales necesidades para el cumplimiento de los objetivos institucionales es una tarea pendiente en la administración pública mexicana.

iv) Tramitología

En la misma forma, los trámites y procedimientos que deben seguir y cumplir los ciudadanos para obtener o cubrir un servicio público, ya sea por la cantidad de documentos y sus copias, por el número de ventanillas a las que hay que ir a “hacer fila” y por el número de formas que se requieren, facilita que, tanto los ciudadanos, como los empleados y funcionarios públicos, logren indebidos beneficios personales al obviar algunos documentos y firmas que realmente no eran necesarias; el exceso de tramitología complica el control, facilita la corrupción y estimula la complicidad entre el ciudadano y el funcionario público. Revisar las actividades de control en las instituciones públicas bajo los criterios señalados en el Marco Integrado de Control Interno, así como sistematizar al máximo los trámites gubernamentales contribuiría a subsanar esta limitación.

v) Exceso normativo

En muchas ocasiones el Control Interno fracasa ante la cantidad de leyes y normas internas que deben acatar los funcionarios públicos; algunas de dichas normas son disposiciones “por oficio” de algún jefe que busca sobreprotegerse o que busca algún cambio sin el debido enlace dentro del sistema de organización y el resultado es complicar las operaciones o sacarlas de su cauce normal.

En un estudio realizado en la administración pública federal sobre la cantidad de disposiciones y normas administrativas que el personal debía acatar se determinaron poco más de 37 mil, muchas de ellas contradictorias, obsoletas o inaplicables, por lo que se determinó eliminar o reagrupar alrededor de 17 mil, lo cual se logró con la publicación de manuales prácticos de operación y de cumplimiento normativo de las que subsistieron. La iniciativa encabezada por la SFP y que dio como resultado la publicación de nueve manuales administrativos de aplicación general en la administración pública federal⁷⁰, es un avance que debe mantenerse como una constante, extendida –con las adecuaciones que correspondan– a la administración pública estatal y municipal y a los poderes legislativo y judicial.

vi) Sindicatos

Es también conocido el problema de empleados y funcionarios públicos sindicalizados que acatan más las órdenes sindicales que las órdenes administrativas de sus jefes, además de que se sienten protegidos por el sindicato, con lo que rompen la línea de autoridad y también eliminan los controles administrativos y de toma de decisiones. Existen muchas quejas de los ciudadanos de que el personal sindicalizado es deficiente, burocratizado y despótico en su trabajo, con las excepciones que desde luego existen. Terminar con prácticas de corporativismo sindical que favorecen procesos electorales para continuar gozando de cuotas legislativas y prebendas para sus dirigentes,

⁷⁰ En el 2010 se publicó en el DOF el Acuerdo Presidencial para eliminar normas administrativas innecesarias y reemplazarlas por nueve Manuales Administrativos de Aplicación General para homologar la operación de los procesos de adquisiciones, obra pública, recursos financieros, tecnologías de información, transparencia, auditoría y control. La SFP encabezó este esfuerzo de simplificación administrativa

es una tarea necesaria para el fortalecimiento del Control Interno en las instituciones públicas.

vii) Iniciativa privada corrupta

En términos generales, cualquier acto violatorio de las normas implica un acto de corrupción que incluye a quien lo promueve, a quien lo realiza y a quien beneficia. El Control Interno debe contener normatividad de supervisión y vigilancia, no sólo sobre los funcionarios públicos, sino también de los empresarios que les ofrecen beneficios indebidos y aun para detectar intromisiones de la delincuencia organizada o no organizada. Se requiere llevar control y registro de actos recurrentes de empresarios y ciudadanos en general que sobornan, amenazan o se hacen cómplices de los malos funcionarios públicos, para tomar medidas que impidan la recurrencia de esas acciones, o que dichos empresarios y servidores corruptos trasladen sus malas prácticas a otros gobiernos subnacionales o locales.

viii) Inseguridad

México ha estado viviendo una etapa de violencia e inseguridad motivada principalmente por los cárteles y bandas de narcotraficantes que corrompen, amenazan y compran voluntades, ya sea con dinero o con las armas, que provocan una increíble corrupción y complicidad interna. La facilidad que tienen estos delincuentes para sobornar funcionarios y autoridades policiacas por la cantidad de recursos que manejan, así como para amenazar, y en no pocas ocasiones, para cumplir esas amenazas con asesinatos, secuestros y todo tipo de ataques personales, ha estado implantando una anticultura de violencia, corrupción y temor que afecta directamente a una buena administración pública y, desde luego, a cualquier sistema de control y de eficiencia y realización de los servicios públicos. Este factor está influyendo gravemente en quienes se dedican al servicio público, los que muchas veces no se atreven a denunciar los hechos ante amenazas también a sus familias. Los funcionarios fieles y honestos, en esta situación, requieren protección policiaca o bien ser reubicados en otros puestos, dependencias o ciudades. Pero, fundamentalmente, se requiere de una estrategia de gobierno que limite o elimine este tipo de comportamientos antisociales, para que el Control Interno opere bajo los cánones debidos.

ix) Ecología

En diversas ocasiones las disposiciones y decisiones tienen un impacto negativo en el medio ambiente, por lo que un buen Control Interno debe contener normatividad de protección de la ecología, de manera tal, que ponga en evidencia cuando las obras públicas y las órdenes de los gobernantes y ejecutivos destruyan o afecten el medio ambiente y los derechos de los ciudadanos. Destruir zonas o variedades protegidas con tal de llevar a cabo un servicio público es también corrupción, sea por beneficio político o económico y el Control Interno lo debe advertir y denunciar para su contención.

x) Participación social, intervención y denuncia de los ciudadanos

Es común que una oportuna denuncia o información proveniente de la sociedad provoque una investigación sobre cumplimiento de Control Interno, ya sea por actos de corrupción, de ineficiencia, de daño al medio ambiente o de violación a alguna norma. No siempre el Control Interno puede detectar todos los problemas, por lo que debe contener disposiciones que obliguen a los funcionarios a aceptar y dar entrada a cualquier aviso, denuncia o información proveniente de la sociedad, como coadyuvante e interesada principal en lo que está haciendo el Gobierno.

Es lamentable, no sólo que haya pocas intervenciones ciudadanas, sino que lo es más cuando los ciudadanos u organizaciones sociales actúan y los funcionarios públicos no los atienden o lo hacen sólo en el papel, para distraer, sin resultados que estimulen dicha participación.

Hasta hace pocos años, los ciudadanos y la sociedad en general prácticamente habían dejado en manos de los políticos, de los servidores públicos y de la burocracia, el manejo de la cosa pública; se le veía como un tabú, no sólo porque así convenía a los gobernantes, sino por una reminiscencia histórica de los tiempos monárquicos de que “los siervos sólo tienen que callar y obedecer”, que después se confirmó con caudillos y líderes que creían que sólo ellos sabían qué y cómo hacer las cosas. Pudiera pensarse que los ciudadanos “confiábamos” en nuestros gobernantes, pero lo cierto es que siempre ha habido un proceso de abandono que el Gobierno ha aprovechado para imponer su voluntad aun en contra de la misma sociedad.

Sin embargo, finalmente la sociedad se ha visto en la necesidad de actuar, de exigir, de intervenir en los actos de Gobierno, al tomar conciencia

de que las decisiones gubernamentales le afectan para bien o para mal, que los recursos públicos son de la sociedad, no de los gobernantes y que su aplicación tiene una responsabilidad social de honestidad, eficiencia e impacto en su bienestar. Hoy, la sociedad está exigiendo mejores leyes, mejor servicio público y castigo a corruptos y malos gobernantes.

La ciudadanía puede encontrar soluciones en el Control Interno, pues lo que verdaderamente importa es que las instituciones, dependencias y quienes trabajan en el servicio público alcancen los objetivos por los que fueron responsabilizados. Bienvenida la participación social, sea individual u organizada.

xi) Impunidad

Todos los elementos anteriores llevan implícito que, al presentarse situaciones que violen la normatividad o el Control Interno en general, también debieran existir sanciones según la gravedad del caso, sea como una recomendación, una sanción administrativa, o incluso llegar a sus últimas consecuencias, como podría ser la aplicación de penas económicas o penales. Mucho se ha hablado de que la falta de castigo a los malos funcionarios, empresarios, políticos o a los mismos ciudadanos y organizaciones, es lo que más ha abonado a que la corrupción e ineficiencia estén obstruyendo y hasta eliminando la cultura de la honestidad y la eficiencia, indispensables para el sano desarrollo del país.

Es sintomático que en el Índice Global 2017 de Impunidad, que elabora anualmente la Universidad de las Américas de Puebla, México se ubique en el bloque de países con mayores índices en esta materia⁷¹. Al respecto, Transparencia Mexicana efectuó un ejercicio con los datos del año 2013 que vincula las dos variables, y encontró que, en el mundo, la relación entre corrupción e impunidad no es tan estrecha como usualmente se piensa. Sin embargo, en México, desde una perspectiva comparada, sí existe una relación estrecha entre impunidad y corrupción; tanto en la frecuencia con que se cometen actos de corrupción como en su percepción, el país ocupa posiciones prácticamente correspondientes⁷².

⁷¹ Dimensiones De La Impunidad Global, Universidad de las Americas Puebla UDLAP Jenkins Graduate School, Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia, Pag.9

⁷² Bohórquez, Eduardo; Guzmán, Irasema y Petersen, Germán; Animal político, enero 26 2016: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-blog-invitado/2016/01/26/corruptcion-e-impunidad-dos-caras-de-la-misma-moneda/>

De acuerdo con estudiosos de los fenómenos de la corrupción y su vinculación con la impunidad, las acciones que tendrá que llevar a cabo el Gobierno para recuperar la confianza de la ciudadanía pasan por la disminución de los niveles de impunidad. Si no hay acciones que se traduzcan en la investigación, persecución y sanción de los actos de corrupción, las expectativas sobre la inutilidad de un nuevo marco legal contra la corrupción se habrán visto satisfechas y la decepción ciudadana seguirá creciendo⁷³.

17. Coordinación de acciones entre el sector público, el sector privado, el sector social y la academia

En México ha costado trabajo y voluntad coordinar los cuatro grandes sectores que son los que actúan en el desarrollo del país. Más aún, pareciera que son antagónicos entre sí. El sector público ve al sector privado como evasor de impuestos y exigente de servicios públicos sólo a su favor.

El sector privado contempla al sector público con desconfianza, piensa que sólo busca la oportunidad de aumentar impuestos y de aprovechar los recursos públicos en beneficio de políticos, funcionarios y empleados públicos.

El sector académico siempre está exigiendo recursos de uno o de otro sector, pero poco rinde cuentas y es opaco en su información; además, se mantiene al margen de las políticas públicas y necesidades económicas de la sociedad en general.

El sector social, y en particular los sindicatos (que por cierto, el sector público ha aprovechado con motivos políticos de apoyo irrestricto al Gobierno, a cambio de prestaciones económicas y puestos de poder a líderes y dirigentes, favoreciendo espacios para la opacidad y la falta de rendición de cuentas), abusa de su condición y en ese cruce de favores con el sector público se ha convertido en obstructor del buen ejercicio público. El sector privado, por su parte, ve a los sindicatos como adversarios en la economía y no como aliados en sus planes de eficiencia, de modernización y de competitividad. El sindicalismo ve a los empresarios como explotadores de los trabajadores que sólo buscan su beneficio.

Las organizaciones sociales independientes no han encontrado su lugar, pues el sector público no las acepta en la función gubernamental; el sector privado

⁷³ Casar, María Amparo; Anatomía de la Corrupción; CIDE, IMCO, 2015: http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/05/2015_Libro_completo_Anatomia_corupcion.pdf

sólo trabaja con organizaciones y cámaras afines, y el sector académico las ignora y cuando las considera es para aprovecharlas como apoyo social.

En estas condiciones, los sectores no sólo no se coordinan sino que se estorban y luchan entre sí, en lugar de buscar todas ellas el Bien Común, el interés común de tener una sociedad organizada impulsora del desarrollo. De ahí la propuesta de que deben establecerse los mecanismos necesarios para que los cuatro sectores actúen de manera sinérgica y se complementen para lograr un mejor país.

18. Armonización en el sector público

De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española, armonizar significa “Poner en armonía, o hacer que no discuerden o se rechacen dos o más partes de un todo, o dos o más cosas que deben concurrir al mismo fin”. Desde el punto de vista de las disposiciones normativas que rigen un Estado federalizado como México, armonizar significa establecer bases normativas mínimas en una disposición general, para que, a partir de ellas, se construyan normas a la medida de las necesidades de las entidades federativas⁷⁴. Es así como la armonización normativa permite superar la heterogeneidad conceptual, normativa y técnica que pueden prevalecer en normas que buscan

⁷⁴ LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL. La lectura del precepto citado permite advertir la intención del Constituyente de establecer un conjunto de disposiciones de observancia general que, en la medida en que se encuentren apegadas a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituyan la “Ley Suprema de la Unión”. *En este sentido, debe entenderse que las leyes del Congreso de la Unión a las que se refiere el artículo constitucional no corresponden a las leyes federales, esto es, a aquellas que regulan las atribuciones conferidas a determinados órganos con el objeto de trascender únicamente al ámbito federal, sino que se trata de leyes generales que son aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano.* Es decir, las leyes generales corresponden a aquellas respecto a las cuales el Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado Mexicano, lo cual se traduce en una excepción al principio establecido por el artículo 124 constitucional. Además, estas leyes no son emitidas motu proprio por el Congreso de la Unión, sino que tienen su origen en cláusulas constitucionales que obligan a éste a dictarlas, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, del Distrito Federal y municipales. 172739. P. VII/2007. Pleno. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXV, Abril de 2007, Pág. 5. (el subrayado no es del texto original, se realiza para enfatizar el alcance de las leyes generales) <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/172/172739.pdf>

finés similares, pero que no están enlazadas, compaginadas. Por ejemplo, en la contabilidad, la Ley General de Contabilidad Gubernamental establece criterios homogéneos para el registro de las operaciones económicas realizadas con recursos públicos, a efecto de que los activos, pasivos, ingresos y gastos llevados a cabo por cualquier institución tengan una denominación y ubicación común dentro de sus estados financieros, independientemente de que se trate de una entidad federal, estatal, municipal, constitucionalmente autónoma o perteneciente a los poderes Legislativo o Judicial. Esta homogeneidad de criterios facilita el Control Interno, la comparabilidad de las operaciones y permite medir la eficacia, economía y eficiencia del gasto e ingresos públicos, así como dar espacio a la efectividad de la fiscalización.

Otro buen ejemplo de armonización lo encontramos en la homologación de los procesos y procedimientos del ejercicio del derecho de acceso a la información pública. Hasta antes de la formulación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la Federación y las entidades federativas mantenían diferencias conceptuales, normativas y técnicas respecto del tratamiento de la información pública. Con la publicación de la norma general, los estados de la República y la CDMX cuentan con una herramienta que facilita y requiere ajustes a las normas locales, a efecto de promover la participación ciudadana y hacer más efectiva la rendición de cuentas.

El Control Interno aplicado a los recursos públicos, tiene en la armonización un elemento de apoyo sustantivo para lograr sus objetivos. Sin embargo, no es suficiente la emisión de bases generales emanadas del marco constitucional, pues lo que importa es la oportunidad y aplicabilidad en el orden subnacional y los distintos poderes de la Unión. México cuenta con bases normativas sólidas, pero es muy escasa su efectividad. Tenemos como ejemplo la Ley General de Contabilidad Gubernamental que a casi diez años de su publicación, no ha logrado los propósitos inicialmente previstos.

Cabe señalar, por otra parte, que, debido a la inserción de México en el mundo globalizado y en particular a la participación de nuestro país en el ámbito de organismos multilaterales⁷⁵ como la OEA, la ONU o la OCDE, la armonización está trascendiendo las fronteras, por lo que, en diversos

⁷⁵ Organización supranacional que está formada por varios países y tiene la misión de acordar políticas comunes y resolver problemáticas que los involucran. Un Organismo Multilateral es una organización que se encuentra conformada por tres o más naciones, cuya principal misión será trabajar conjuntamente en las problemáticas y aspectos relacionados con los países que integran la organización en cuestión.

<https://www.definicionabc.com/politica/organismo-multilateral.php>

aspectos de la economía, los negocios, las inversiones, la transparencia, el combate a la corrupción, la innovación tecnológica, la contabilidad, la fiscalización, etcétera, requieren de un lenguaje común asociado a un mundo altamente interrelacionado, donde es imprescindible poseer estándares comunes que faciliten el intercambio de información, la comprensión y la generación de confianza entre entidades de los diferentes países. Estos estándares posibilitan, entre otros, la competitividad, la inversión extranjera y el establecimiento de indicadores de medición entre los países miembros.

Algunas normas (que impactan directamente en el diseño, establecimiento y funcionamiento del Control Interno) en donde se requiere, y se está avanzando en la armonización son las siguientes:

- Fiscalización
- Control Interno
- Transparencia y rendición de cuentas
- Combate a la corrupción
- Contabilidad gubernamental
- Sistemas informáticos
- Archivos públicos
- Responsabilidades de los servidores públicos

19. Factor internacional como favorecedor del Control Interno

México tiene una activa participación en el entorno internacional, derivada en principio de los intercambios comerciales que se acentuaron a partir de década de los ochenta del siglo pasado. La globalización entendida como “la posibilidad que tiene un individuo y/u organización para establecer un nicho comercial con las diferentes regiones del mundo, desde la perspectiva

comercial o productiva”⁷⁶, demanda reglas claras de participación en los mercados, que se traducen generalmente en ajustes al marco normativo interno para mantener un diálogo de equidad y competitividad. Sin entrar a analizar el balance de la participación de México en el entorno global, podemos identificar sus efectos más allá de las reglas comerciales, pues esa interacción favorece, y en ocasiones exige, el intercambio de experiencias

⁷⁶ Minerva Sonia Navarrete Mendoza; El reto mexicano en el contexto actual de la globalización; Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo

y buenas prácticas en múltiples campos como el Control Interno, la fiscalización, la contabilidad, la transparencia, el combate a la corrupción, la protección de los derechos humanos, la no discriminación, la defensa de la libertad de expresión, la igualdad de género, la diversidad cultural, la bioética, el tratamiento de adicciones y múltiples temas adicionales. En este sentido, nuestro país ha asumido responsabilidades que están sujetas a la observación, medición y calificación de organismos internacionales o terceros países que evalúan el grado de su cumplimiento, obligando a las instituciones mexicanas a dar seguimiento puntual a las acciones comprometidas y a rendir cuentas al respecto. Los avances tecnológicos facilitan este proceso de internacionalización.

En el entorno antes descrito se inscriben avances importantes en materia de la emisión y aplicación de normas de Control Interno, que han contribuido al diseño, establecimiento y funcionamiento de sistemas de control dentro de las instituciones gubernamentales. La Metodología COSO (que como ya se mencionó, tiene su origen en el ámbito privado de los Estados Unidos), o la participación de la ASF dentro de la INTOSAI, son buenos ejemplos de prácticas adoptadas por México que repercuten en una mejor administración de los recursos públicos.

En materia de Control Interno, prevención y combate de la corrupción, la firma de tres convenciones internacionales ha tenido impactos directos en la formulación y perfeccionamiento de normas que inciden en políticas públicas relativas a la sana administración de los recursos públicos. Se trata de la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos (CICC-OEA), suscrita en marzo de 1996, con vigencia desde marzo de 1997; la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC-ONU)⁷⁷, aprobada en 2003 y ratificada por México el 20 de julio de 2004 y la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, (OCDE)⁷⁸, suscrita en 1997, en vigor desde julio de 1999.

⁷⁷ Propone la tipificación de conductas como el enriquecimiento ilícito y establece la obligación de los gobiernos de cooperar recíprocamente en materia de extradición y de asistencia jurídica. La Convención establece un mecanismo para la devolución al país de origen de los bienes producto de actos de corrupción, transferidos al exterior. http://www.un.org/spanish/News/story.asp?newsID=2722&criteria1=mexico#.Wk6ced_ibIU

⁷⁸ Esta Convención es el primer y único instrumento internacional anticorrupción enfocado al cohecho de servidores extranjeros en transacciones comerciales internacionales, lo que constituye el combate al “cohecho activo”, es decir, que persigue a la persona o a la entidad que ofrece, promete u otorga una dádiva. La Convención promueve igualdad de

Para ejemplificar el impacto de estas convenciones en el perfeccionamiento de las normas de Control Interno, destacamos la CICC-OEA.

Esta Convención es el primer instrumento jurídico internacional de combate a la corrupción que menciona expresamente entre sus fundamentos el reconocimiento de la trascendencia internacional de este fenómeno y la necesidad de contar con un instrumento que promueva y facilite la cooperación entre los países para combatirla. La Convención establece obligaciones vinculantes dentro del marco del derecho internacional e identifica los actos de corrupción a los que se aplicará. Así mismo, subraya la importancia de las medidas para prevenirla; aborda el desarrollo institucional y la aplicación efectiva de las medidas que se adopten para enfrentarla; exige la tipificación de ciertas conductas corruptas específicas, y contiene disposiciones sobre extradición, incautación de activos, asistencia jurídica recíproca y asistencia técnica en casos de corrupción que ocurran en otros Estados Parte o que los afecten⁷⁹.

Por otra parte, recomienda medidas preventivas que han incidido en ajustes normativos de diversa índole, pero de manera notoria en las normas de Control Interno⁸⁰.

oportunidades para las empresas que compiten por las contrataciones gubernamentales. De acuerdo con la Página del SAT, esta Convención i) Crea igualdad de oportunidades y una relación comercial sana entre las empresas que compiten por las contrataciones gubernamentales; ii) Contribuye a mejorar el grado de inversión en México y iii) Mejora la percepción considerada en los índices de transparencia y corrupción. http://www.sat.gob.mx/que_sat/Paginas/convencion_combatir_cohecho.aspx

⁷⁹ http://www.oas.org/juridico/spanish/faq_ac_sp.htm

⁸⁰ Las 12 Medidas Preventivas asumidas por México en el marco de la CICC- OEA son las siguientes: Mantener y fortalecer:

- 1) Normas de Conducta orientadas a prevenir conflictos de intereses y asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones;
- 2) Mecanismos para hacer efectivo el cumplimiento de dichas normas de conducta;
- 3) Instrucciones al personal de las entidades públicas, que aseguren la adecuada comprensión de sus responsabilidades y las normas éticas que rigen sus actividades;
- 4) Sistemas para la declaración de los ingresos, activos y pasivos por parte de las personas que desempeñan funciones públicas en los cargos que establezca la ley y para la publicación de tales declaraciones cuando corresponda;
- 5) Sistemas para la contratación de funcionarios públicos y para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado que aseguren la publicidad, equidad y eficiencia de tales sistemas;
- 6) Sistemas para la recaudación y el control de los ingresos del Estado, que impidan la corrupción;
- 7) Leyes que eliminen los beneficios tributarios a cualquier persona o sociedad que efectúe asignaciones en violación de la legislación contra la corrupción de los Estados Partes;
- 8) Sistemas para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción;

La mayoría de estas medidas preventivas forman parte del Marco Integrado de Control Interno; del Acuerdo por el que se establecen las Normas Generales de Control Interno en el ámbito de la Administración Pública Federal y de las disposiciones normativas de Control Interno en las Entidades Federativas.

Influencia positiva similar sobre sanas prácticas administrativas la ejercen otros países con su ejemplo y resultados o los múltiples acuerdos internacionales firmados por México, como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el Acuerdo de París en materia ambiental y muchos otros en diversidad de temas que trascienden lo comercial.

20. Retos para la armonización del Control Interno

Ha quedado más que demostrada la necesidad y la bondad de que las organizaciones cuenten con un buen sistema de Control Interno, puesto que es una herramienta preventiva de la corrupción y de las ineficiencias internas, así como para otorgar confianza en la información que se obtiene, facilitando además la realización de las auditorías, sean éstas internas o externas.

Desde la década de los 80, con motivo de alguna de las cíclicas crisis económicas de las economías capitalistas, la Cámara de Diputados de Estados Unidos encontró que los informes financieros dictaminados, que las empresas públicas presentaban a la bolsa de valores y a la Security Exchange Commission (SEC), contenían información incompleta y hasta tendenciosa, buscando que las acciones de las empresas subieran de precio en las bolsas de valores, pues los despachos dictaminadores no evaluaban suficientemente el Control Interno y, por lo tanto, no se percataban de algunas inconsistencias y violaciones a los principios y normas contables; así como ya se comentó, se emitió el informe COSO (Committee of Sponsoring Organization of the

9) Órganos de Control Superior, con el fin de desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas; 10) Medidas que impidan el soborno de funcionarios públicos nacionales y extranjeros, tales como mecanismos para asegurar que las sociedades mercantiles y otros tipos de asociaciones mantengan registros que reflejen con exactitud y razonable detalle la adquisición y enajenación de activos, y que establezcan suficientes controles contables internos que permitan a su personal detectar actos de corrupción; 11) Mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción, y, 12) El estudio de otras medidas de prevención que tomen en cuenta la relación entre una remuneración equitativa y la probidad en el servicio público.

Treadway Commission), mismo que, desafortunadamente, tenía el carácter de recomendación para que las empresas y los despachos reconstituyeran y reevaluaran su Control Interno, pero ni las empresas ni los despachos le prestaron mucha atención.

Posteriormente, a principios de los 2000, ante una nueva crisis económica que provocó la caída de empresas como Enron y el Despacho de Contadores Arthur Andersen, así como crisis en Xerox y en varias empresas de las denominadas “punto com”, el Congreso de nueva cuenta tomó cartas en el asunto, emitiendo la Ley Sarbanes Oxley, pero ésta ya con carácter de obligatoria para las empresas que cotizan en bolsa en Estados Unidos, pero además, lo hizo extensivo al ámbito público, obligando también a las agencias gubernamentales.

El sistema empresarial y de Gobierno no atendieron suficientemente esta Ley y fue también una de las causas de la nueva crisis económica que se sufrió en todo el mundo en los años 2008 y 2009 y que desplomó la economía mundial.

Primer Reto

Con esta introducción se descubre ya el primer reto que tiene la implementación y armonización del proceso de Control Interno en la Administración Pública de México, pues actualmente la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su Art. 37 señala que corresponde a la Secretaría de la Función Pública (SFP) organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental; expedir las normas que regulen los procedimientos de control y vigilar su cumplimiento; a este respecto y basándose en el mismo Art. 37 de esa ley, la SFP ha emitido las Normas de Control para su aplicación en la Administración Pública Federal, sin que esta práctica se replique de manera armónica en las legislaciones de todas entidades federativas. La ASF tiene también, como parte de sus funciones, la Evaluación y Vigilancia del Control Interno, e igualmente debe fortalecer su coordinación y armonización de esfuerzos con las auditorías locales, para que el impacto de fiscalización del Control Interno se amplíe bajo estándares similares a todos los estados y municipios del país.

Para garantizar la debida armonización del Control Interno, un reto que se ha de enfrentar es el de proponer al Congreso una iniciativa de Ley General de Armonización del Control Interno en los tres órdenes de Gobierno, en concordancia con la Ley de Armonización Contable.

Segundo Reto

Un segundo reto será lograr que los funcionarios públicos conozcan, entiendan y defiendan las ventajas de contar con un proceso de Control Interno, como parte de una cultura de orden y de legalidad, pues el Control Interno es un instrumento de prevención de actos de corrupción y de ineficiencia. La aceptación de un Sistema de Control Interno debe de comprender a toda la estructura administrativa, principalmente de los directivos y jefes de las dependencias, no sólo porque lo exige una ley, sino porque se reconozca que un buen sistema de Control Interno es coadyuvante de una buena administración y sobre todo de un buen desempeño de la Administración Pública.

Tercer Reto

Existe un tercer reto, que emerge de las nuevas disposiciones de Control Interno, pues tanto el informe COSO como la Ley Sarbanes Oxley incluyen como parte fundamental, que tanto la Administración Pública como la Privada deben identificar, evaluar y administrar aquellos riesgos que tienen las instituciones y dependencias para alcanzar sus objetivos y llevar a buen término los programas de trabajo. La administración pública debe disponer de mecanismos eficientes para identificar y afrontar los riesgos internos o externos asociados a sus objetivos, incluyendo los cambios tecnológicos significativos, la innovación y la cultura de la participación. Es una aportación muy valiosa del informe COSO el hacer énfasis en la administración de riesgos e integrar como parte del Control Interno el modelo de administración de riesgos (MAR), que también incluye la estrategia para controlarlos. La realidad actual es que, al menos a nivel federal se cuenta con las herramientas de gestión de riesgos, pero no con la cultura de aplicación eficiente, y a nivel de los gobiernos locales su efectividad es aún menor.

Cuarto Reto

Un cuarto reto se refiere a que, con un Control Interno formalmente establecido, será posible coadyuvar también en otra buena práctica de Gobierno que dependa menos de las decisiones individuales, y se base más en las decisiones colectivas o de grupo, lo cual que no sólo se refiere a decisiones de alto nivel, sino que involucra decisiones operativas.

La supervisión del Control Interno institucional requiere del establecimiento de grupos de evaluación y de identificación de deficiencias, que aporte recomendaciones para mejorar el control; estos grupos o comités forman parte del Gobierno Corporativo; proporcionan información sobre el entorno de control en las organizaciones; evalúan los resultados de las actividades de control y se aseguran de que la información que se entrega a la alta dirección muestre realmente el resultado de sus operaciones y servicios a la sociedad.

Hasta la fecha, no ha sido fácil implementar en la Administración Pública Federal esta buena y nueva práctica de Gobierno, pues requiere de un rigor mental y de voluntad para que los funcionarios se tomen el tiempo necesario para incluir en sus labores de planeación, el estudio y la determinación de los riesgos a los que se enfrentan y puedan así elaborar su mapa de riesgos como parte de la estrategia administrativa.

Quinto Reto

En la misma forma y como producto del nuevo enfoque que tiene el proceso de Control Interno, es que éste puede conducir a la evaluación del desempeño de las instituciones, dependencias, entidades federativas y municipios, así como a la evaluación del desempeño de las y los servidores públicos de todos los niveles, además de la medición de los resultados de los programas y procesos administrativos en general.

Este quinto reto se presenta desde dos puntos de vista:

- i) Encontrar y establecer una metodología para determinar con claridad indicadores y metas (debidamente vinculados con programas sectoriales y el Plan Nacional de Desarrollo) como puntos de referencia para medir los resultados sociales de las políticas, programas y servicios del Gobierno en cuanto al beneficio que ellos reporten a los ciudadanos y a la sociedad en general. Esto tampoco ha sido fácil en la Administración Pública Federal y, con algunas excepciones, no ha sido fácil tampoco en entidades federativas y en los municipios.
- ii) El proceso de evaluación del desempeño de programas y de quienes laboran en el servicio público ha sido también muy difícil, pues a nadie nos gusta que nos evalúen y nos controlen. Finalmente, el Control Interno busca que las cosas se hagan bien y con resultados, tal y como se obtienen y miden en las empresas privadas, pues las utilidades que éstas logran son producto de planes, objetivos y ac-

tividades empresariales para conquistar mercados y enfrentar a la competencia con buenas prácticas administrativas.

En la Administración Pública, debido a que deben cumplir un objeto social, los resultados son más difíciles de medir que en las empresas privadas, por lo que esto también es un reto de Armonización del Control Interno, para encontrar indicadores que nos permitan medir con eficiencia los resultados que se están logrando o los que debieran obtenerse.

Sexto Reto

Un sexto reto que se presenta actualmente, es que las buenas prácticas de Gobierno se enfrentan con un exceso de normatividad que dificulta o elimina muchas normas de Control Interno aceptadas y aceptables, no sólo en las empresas privadas, sino también en administraciones públicas de otros países. Así, lo que pudiera ser una buena práctica de Control Interno de carácter netamente administrativo, se ve estorbada y superada en obligatoriedad por alguna o algunas normas jurídicas que se contraponen, se duplican y, sobre todo, pueden llegar a ser causa de corrupción y de ineficiencia.

El Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno recientemente emitido y actualizado, que se está implementando en la Administración Pública Federal, permitió eliminar una buena cantidad de normas y pretende facilitar la administración de los recursos humanos, materiales, financieros y de conocimiento.

La armonización del proceso de Control Interno tiene como reto, en entidades federativas y municipios, eliminar también el exceso de normatividad.

Séptimo Reto

Un séptimo reto que se observa para armonizar el Control Interno en todos los órdenes de Gobierno, es que el nuevo enfoque de control implica una innovación en la Administración Pública Federal, es decir, cambios importantes que provocan resistencias en la burocracia, que tiene fama de ser de por sí estática y normativa.

Un Control Interno armonizado supone cambios en procedimientos, trámites y formatos; implica la agilización de los servicios, la modernización de los trámites y, sobre todo, un buen control de los procesos de los progra-

mas de Gobierno, determinando claramente dónde debe haber semáforos que nos indiquen si las cosas van bien, si están detenidas o si van mal. Se requiere controlar los procesos con los candados correspondientes para evitar corrupción e ineficiencia, y el establecimiento, como ya se dijo, de unidades de medida y de indicadores sobre los resultados que se están obteniendo.

Octavo Reto

Se tiene también el reto de armonizar la información sobre resultados sociales y sus impactos. No por lo que se refiere a la información contable que comprende el aspecto cuantitativo presupuestal y ahora, con la contabilidad gubernamental acumulativa, los informes de activos, pasivos y patrimonio, sino de todos aquellos informes cualitativos que nos muestren si las políticas, programas, procesos, trámites y servicios públicos verdaderamente están impactando en la sociedad. Se requieren informes armonizados de los tres órdenes de Gobierno para conocer la realidad del país y la percepción que tienen los ciudadanos de sus gobiernos, lo cual es un verdadero reto.

Noveno Reto

Un noveno reto, más general, que va más allá del Control Interno institucional, es que en México contamos con una vasta y rica normatividad gubernamental, pero con escasa cultura y voluntad para aplicarla.

Hay que acabar con la costumbre de resolver los problemas con la promulgación de más y más normas. Es necesario hacer una profunda revisión y depuración de las normas existentes para dejar las que esclarezcan el camino de la sana administración pública y trabajar en el fomento de la cultura de la legalidad y de los resultados en término de “valor público”⁸¹. La solución es fundamentalmente de actitud y comportamiento de todos los sectores: público, privado, académico y social, para lograr un gran y real compromiso de todos; un pacto por México para cumplir con las normas, en lugar de seguir generando letra muerta o reglas que obstruyen y, a veces, hasta se contraponen para beneficio de unos pocos. En México se necesitan mejores políticas públicas, mejores instituciones y mejores servicios; son mayoría los mexicanos que quieren ese cambio.

⁸¹ Valor creado por el Estado mediante la calidad de los servicios, de las regulaciones y de las políticas públicas, orientadas a satisfacer con calidad las necesidades de la ciudadanía.

Décimo Reto

Aunque debe haber varios retos más para introducir el Control Interno en la cultura de la Administración Pública, existe uno muy importante, a la vista de todos, que si se le diera más atención se solucionarían buena parte de los nueve antes citados.

Este reto tiene que ver con el rigor y la responsabilidad con el que deberían ser seleccionados los gobernantes; con el fortalecimiento de la democracia y del servicio público, pues se observan problemas de gobernabilidad en muchas entidades públicas –federales, estatales y municipales– debido a la falta de capacidad (conocimiento, experiencia, honestidad, probidad, etc.) en el ejercicio público. En México, los servidores públicos cambian de puesto constantemente, sin reparar en el entrenamiento y la responsabilidad que implican las decisiones relativas a la cosa pública. Esta reflexión pasa por la ineffectividad del Servicio Profesional de Carrera (SPC), cuya ley se formuló para garantizar, entre otras cosas, la estabilidad de los mandos medios que conocen la operación del Gobierno. En la ineficiente aplicación de esta norma se ve reflejada una vez más la simulación en el Gobierno: hacia afuera se presentan normas bien intencionadas (para cumplir con requisitos de la OCDE u otro organismo internacional) y al interior se manejan o interpretan al antojo del gobernante o del servidor público en turno. El Servicio Profesional de Carrera contribuiría al fortalecimiento de uno de los elementos básicos del Control Interno, es decir, el Ambiente de control y repercutiría en toda la cadena del Control Interno institucional dado que se reflejaría, por ejemplo, en la selección de perfiles adecuados para los puestos públicos, incluidos los Órganos Internos de Control. En consecuencia, impacta en la supervisión y monitoreo del Control Interno, que está a cargo de estos últimos.

Undécimo Reto

El undécimo reto se presenta como una propuesta de acción concreta consistente en el diseño, promoción y desarrollo de una “Cruzada Nacional Contra la Corrupción”, mediante el establecimiento de políticas públicas integrales, transversales y transexenales que comprometan a toda la sociedad en sus distintos sectores: público, privado, social y académico; para que todos se sumen a los objetivos de prevención y combate. Esta política o políticas, deben estar consideradas dentro del Plan Nacional de Desarrollo y su coordinación podría ser colegiada y estar a cargo de las instituciones integrantes de los sistemas

Nacional de Fiscalización, Anticorrupción y de Transparencia, con la activa participación de la Secretaría de Educación Pública, del sector académico y de la ciudadanía para el monitoreo, vigilancia y evaluación.

Como se puede ver, los retos de implementación y armonización del Control Interno en cualquiera o en todos los órdenes de Gobierno son arduos y difíciles de enfrentar, sobre todo porque las deficiencias en la Administración Pública Federal repercuten y se repiten en la administración estatal y los que haya en el ámbito estatal impactan en los municipios; de ahí la urgencia de mejorar el Control Interno pero, como dijera el ex auditor Superior de la Federación, C. P. Juan Manuel Portal: la Secretaría de la Función Pública y los Órganos de Control Estatales y Municipales son las instancias que tienen en sus manos impulsar toda esta cultura y estrategia de control en la Administración Pública. Habría que agregar que un factor importante es también la exigencia por parte de la Auditoría Superior de la Federación y de los Auditores Superiores de los Estados, en coordinación con la fiscalización interna que representan los contralores, sobre la conveniencia, la necesidad, la exigencia, de que se establezca esta buena práctica de Gobierno, estas innovaciones de administración de riesgos, de evaluación del desempeño, de Gobierno corporativo y abierto, de un eficiente control de la corrupción y el establecimiento de mejores procedimientos y trámites, así como de control de los procesos. Sólo así será posible para todos, pero sobre todo benéfico para la sociedad, el tener un buen Gobierno Federal, Estatal y Municipal.

Ésta es la aportación como Academia Universitaria de Fiscalización de la Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Nacional Autónoma de México, sobre Control Interno que, al unir esfuerzos con los órganos de fiscalización, busca un mejor derrotero para la Administración Pública y, por supuesto, para el bien de México.

21. Bibliografía

- Auditoría Superior de la Federación; 2014. *Marco Integrado de Control Interno* [archivo PDF]; http://www.asf.gob.mx/uploads/176_Marco_Integrado_de_Control/Marco_Integrado_de_Cont_Int_leyen.pdf
- Baylón, Luis. México Brilla en su Opacidad; Huffpost; MÉXICO 25/01/2017 4:00 AM CST | Actualizado 25/01/2017 8:28 AM CST, http://www.huffingtonpost.com.mx/2017/01/25/mexico-brilla-en-su-opacidad_a_21662163/

- Barajas Palomo, J. *Cuadernos de Gobernabilidad y Fiscalización* (Cuaderno No 9). (2017). Ciudad Universitaria, CDMX: Universidad Nacional Autónoma de México, p.39. y, p. 46.
- Biblioteca CEPAL; De Gobierno Abierto a Estado Abierto; Guía de investigación desarrollada conjuntamente entre el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social-ILPES y la Biblioteca Hernán Santa Cruz <http://biblioguias.cepal.org/EstadoAbierto/Inicio>
- <https://imco.org.mx/temas/indice-percepcion-la-corrupcion-2017-via-transparencia-internacional/>
- Bohórquez, Eduardo; Guzmán, Irasema y Petersen, Germán; Animal político, enero 26 2016: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-blog-invitado/2016/01/26/corrupcion-e-impunidad-dos-caras-de-la-misma-moneda/>
- Cano, Luisa Fernanda. (2008, julio-diciembre). La participación ciudadana en las políticas públicas de lucha contra la corrupción: respondiendo a la lógica de gobernanza. *Estudios Políticos*, 33, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, 147-177.
- Casar, María Amparo; México: Anatomía de la Corrupción; IMCO-CIDE; 2015: http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/05/2015_Libro_completo_Anatomia_corrupcion.pdf
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Cámara de Diputados del H. Congreso De La Unión. DOF, 5-02-1917. Texto Vigente Última reforma publicada en el DOF 15-09-2017; http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf
- Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos (CICC-OEA), suscrita en marzo de 1996, con vigencia desde marzo de 1997 http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corrupcion.asp
- Convención para Combatir el Cohecho (OCDE); Página del Servicio de Administración Tributaria, SAT: http://www.sat.gob.mx/que_sat/Paginas/convencion_combatir_cohecho.aspx
- Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción. Naciones Unidas; Nueva York, 2004. https://www.unodc.org/pdf/corrupcion/publications_unodc_convention-s.pdf
- Departamento de Cooperación Jurídica; Organización de Estados Americanos OEA; http://www.oas.org/juridico/spanish/faq_ac_sp.htm

- Farah Gebara, Mauricio; Órganos constitucionales autónomos; El Cotidiano, núm. 187, septiembre-octubre, 2014, pp. 23-24; Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, Distrito Federal, México. <http://www.redalyc.org/pdf/325/32531885016.pdf>
- Feinstein, Osvaldo “Evaluación pragmática de políticas públicas”, en Revista del ICE, No. 836 (mayo-junio, 2007), p. 25; Revista de Administración Pública 121, INAP Volumen, XLV, N° 1 (enero-abril 2010) La Evaluación en el Sector Público. http://www.inap.mx/portal/images/REVISTA_A_P/rap121.pdf
- Foro de reflexión y análisis: “La evaluación como herramienta para el combate a la corrupción. Retos. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, ONG Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, A.C. 16-06-2015. <http://www.contraloriaciudadana.org.mx/blog/2015/06/foro-de-reflexion-y-analisis-la-evaluacion-como-herramienta-para-el-combate-a-la-corrupcion-retos>
- Flores-Ivich, Georgina, Profesora e investigadora de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede académica de México; Relación entre libertad de prensa y corrupción; CONACYT; Crónica.com.mx; 26-06-2017: <http://www.cronica.com.mx/notas/2017/1026650.html>
- Franco Ruiz, R. (2001). LEGIS, Colombia, No 5 (Enero Marzo). http://legal.legis.com.co/document?obra=rcontador&document=rcontador_7680752a7d50404ce0430a010151404c
- Gamboa Montejano, Claudia y Valdés Robledo, Sandra: “Responsabilidad de los Servidores Públicos”, Estudio Teórico Doctrinal, Antecedentes, Derecho Comparado, e iniciativas presentadas en el tema en esta LX Legislatura. Abril, 2007. <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SPI-ISS-07-07.pdf>
- Gómez Sánchez, Mariana, Directora Ejecutiva en Inteligencia Pública; Animal Político; 04-17-2013; <http://www.animalpolitico.com/blogueros-inteligencia-publica/2013/04/17/transparencia-rendicion-de-cuentas-y-combate-a-la-corrupcion-esfuerzos-aislados/>
- Guía Autovaloración del Control Departamento Administrativo de la Función Pública República de Colombia. Escuela Superior de Administración Pública (ESAP); Bogotá, D.C. VI-2010, <http://www.iiacolombia.com/resource/GuiaAutovaloracion.pdf>

- Greco, Giada, participante del programa de Maestría en 'Políticas de Cooperación Internacional para el Desarrollo' en la Universidad Católica del Sagrado Corazón en Milán, Italia. Publicado en marzo 20, 2015 por el Centro de Excelencia para información estadística de gobierno, victimización, seguridad pública y justicia. <https://cdeunodc.wordpress.com/2015/03/20/leoluca-orlando-hacia-una-cultura-de-la-legalidad-la-experiencia-siciliana/>
- Instituto Mexicano para la Competitividad, IMCO; Índice de Percepción de la Corrupción 2016 vía Transparencia Internacional; https://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/45206indice-de-percepcion-de-la-corrupcion-2016-via-transparencia-internacional/
- INTOSAL.org; ISSAI-100: Principios Fundamentales De Fiscalización Del Sector Público; <http://www.intosai.org/es/issai-executive-summaries/detail/article/issai-100-fundamental-principles-of-public-sector-auditing.html>
- J. (2010, 22 de junio). Informe COSO - Control Interno en Organizaciones - Economía y Negocios, de <https://www.taringa.net/posts/economia-negocios/5884893/Informe-COSO---Control-Interno-en-Organizaciones.html>
- (2005-06-08) Control Interno: Informe Coso http://www.contabilidad.com.py/articulos_53_control-interno-informe-coso.html
- (2012-06-08) Informe Coso: Historia http://contabilidad.com.py/articulos_75_informe-coso-historia.html?pag=1&id=75
- Jacques Hallak & Muriel Poisson; Escuelas Corruptas, Universidades Corruptas, ¿Qué hacer?; Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación; Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura 2010. Pag. 310 y 312. <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001502/150259s.pdf>
- Leiva, D. and Soto, H., 2015. Control Interno como herramienta para una gestión pública eficiente y prevención de irregularidades. Consorcio de Investigación Económica Y Social (CIES), Lima, Perú. [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/97D59BF5DEC57F7905257F870071C2AA/\\$FILE/021-daniel_leiva-hugo_soto.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/97D59BF5DEC57F7905257F870071C2AA/$FILE/021-daniel_leiva-hugo_soto.pdf).
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; H. Cámara de Diputados; Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976;

- Texto Vigente. Última reforma publicada DOF 19-05-2017; <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loapf.htm>
- Ley de Planeación; H. Cámara de Diputados del H. Congreso De La Unión; DOF el 5 de enero de 1983 Texto Vigente. Última reforma publicada DOF 28-11-2016 <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lplan.htm>
- Ley Núm. 1178; Ley de Administración y Control Gubernamentales (SAF-CO) del 20 de julio de 1990; Contraloría General del Estado de Bolivia/Control Gubernamental; <http://www.contraloria.gob.bo/portal/Normativa/Legislaci%C3%B3n/Ley1178.aspx>
- Ley de Fiscalización y Rendición De Cuentas de la Federación, H. Cámara de Diputados; DOF, 18-07- 2016. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF.pdf>
- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, H. Cámara de Diputados del H. Congreso De La Unión. DOF, 18-07-2016. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA.pdf>; <https://www.economista.com.mx/politica/11-puntos-para-entender-el-Sistema-Nacional-Anticorrupcion-20170719-0085.html>
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, H. Cámara de Diputados del H. Congreso De La Unión. DOF, 04-05-2015. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgtaip.htm>
- Ley General de Responsabilidades Administrativas, H. Cámara de Diputados del H. Congreso De La Unión. DOF 18-07-2016; <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf>
- La Educación como Herramienta para Combatir la Corrupción; Banco Interamericano de Desarrollo, BID. <http://www.iadb.org/es/temas/transparencia/apoyo-a-los-paises/la-educacion-como-herramienta-contra-la-corrupcion,6752.html>
- Le Clercq Ortega, Juan A. y Rodriguez Sanchez Lara, Gerardo (Coordinadores) 2017; Dimensiones de La Impunidad Global, Universidad de las Américas Puebla UDLAP Jenkins Graduate School Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia, Pág.9 http://www.udlap.mx/cesij/files/IGI-2017_esp.pdf
- Leyes Generales. Interpretación del Artículo 133 Constitucional. 172739. P. VII/2007. Pleno. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXV, Abril de 2007, Pág. 5. <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/172/172739.pdf>
- Ministerio de Educación, Colombia. Rendición de Cuentas: <http://www.mineducacion.gov.co/1621/article-195770.html>

- Murguía Aguilera, Ramón; Archivos; Transparencia y Acceso a la Información; Escuela Mexicana de Archivos; http://escuelamexicanadearchivos.com.mx/descargas/publicaciones/Archivos_Transparencia_y_Acceso_a_la_informacion.pdf
- Navarrete Mendoza, Minerva Sonia; El reto mexicano en el contexto actual de la globalización; Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo <https://www.uaeh.edu.mx/scige/boletin/prepa4/n4/e15.html>
- Ospina, Sonia, Cunill Grau, Nuria and Zaltsman, Ariel: “Performance evaluation, public management improvement and democratic accountability”, in *Public Management Review*, Volume 6, Issue 2 (June 2004), pp. 231; *Revista de Administración Pública* 121, INAP Volumen, XLV, N° 1 (enero-abril 2010) La Evaluación en el Sector Público. <http://docplayer.es/3612302-La-evaluacion-en-el-sector-publico.html>
- Página de México Unido Contra la Delincuencia, A.C. ¿Qué es la Cultura de la Legalidad? <http://www.culturadelalegalidad.org.mx/Qu%C3%A9-es-Cultura-de-la-Legalidad-c53i0.html>
- Sanción Social; wikipedia.org: https://es.wikipedia.org/wiki/Sanc%C3%B3n_social
- Sánchez Bolívar, Guillermo: La sanción social, un instrumento para la convivencia; *Revista Ética en la Ingeniería*. Enero/Marzo 2015; Pag. 59: http://aciem.org/home/Pdfs/Etica/Revista/Art_Revista_Etica_123_1.pdf
- Sosa, José: “Bases conceptuales para el abordaje de la política federal de evaluación de México: una propuesta analítica”. Borrador, junio de 2009. *Revista de Administración Pública* 121, INAP Volumen, XLV, N° 1 (enero-abril 2010) La Evaluación en el Sector Público. <https://es.scribd.com/document/356864673/rap121>
- Vázquez, Salvador. *Revista Digital, Líder Empresarial*; 19-10-2017: <http://www.liderempresarial.com/politica/la-diferencia-de-conceptos-transparencia-acceso-a-la-informacion-y-rendicion-de-cuentas/>
- Zárate Paz, José Mario, *El Control de la Administración Pública en Bolivia*. (2018). Ciudad Universitaria, CDMX: UNAM, p.364.; *El Control de la Administración Pública en Bolivia*; Pag.364 <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2396/25.pdf>

Siglas

ASF	Auditoría Superior de la Federación
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
COSO	Committee of Sponsoring Organizations (Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway)
CPCE-F	Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación
DOF	Diario Oficial de la Federación
EFSL	Entidades de Fiscalización Superior Locales
INTOSAI	Organización Internacional de Entidades de Fiscalización Superior
MAR	Modelo de Administración de Riesgos
MICI	Marco Integrado de Control Interno
LOAPF	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
LP	Ley de Planeación
SFP	Secretaría de la Función Pública
SNA	Sistema Nacional Anticorrupción
SNF	Sistema Nacional de Fiscalización
SNT	Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales

Acerca de los autores

Rafael Morgan Ríos

Es originario de Culiacán, Sinaloa; estudió la carrera de Contador Público en la Universidad de Sinaloa; obtuvo Mención Honorífica. Es maestro en Administración por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, campus Monterrey, también con Mención Honorífica.

El Colegio de Contadores Públicos del Noroeste le otorgó el premio Gabriel Mancera. Actualmente es miembro Honorífico del Colegio de Contadores Públicos de Culiacán.

Ha sido diputado local en Sinaloa y candidato a la Presidencia Municipal de Culiacán.

Fue Subsecretario de Control y Auditoría de la Secretaría de la Función Pública, cargo que ejerció de 2006 a 2011 y en 2011 fue designado Secretario de la Función Pública.

Actualmente es columnista en los periódicos Noroeste de Culiacán y Mazatlán; es conferencista, así como asesor en temas de administración pública y privada.

Jairo O. Perilla Camelo

Contador Público con Maestría en Contaduría por la Universidad Nacional Autónoma de México; Certificado por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C. en las Especialidades de Contabilidad y Auditoría Gubernamental.

Dentro de su experiencia laboral de los últimos 20 años destaca su participación como director general de Auditorías Externas en la Secretaría de la Función Pública (SEFP); contralor interno en la Secretaría de Obras y Servicios del Gobierno de la Ciudad de México y auditor y consultor de la Inter-American Foundation.

Ha sido miembro del Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC); del Consejo de Certificación por Especialidades del Instituto Mexicano de Contadores Públicos (IMCP); del Comité de Ética de la Secretaría de la Función Pública y profesor en la Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Actualmente colabora con el BID en la evaluación de capacidades institucionales y gestión de riesgos de proyectos que contratan dependencias y entidades públicas del Gobierno Federal en México.

Ramón Antonio López Machado

Contador Público por la Escuela Superior de Comercio y Administración (ESCA) del Instituto Politécnico Nacional (IPN).

Servidor Público de carrera en la Administración Pública Federal por siete años.

Actualmente es titular de la Unidad de Vinculación Institucional de la Secretaría de Transparencia y Rendición de Cuentas y secretario técnico ante la Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación del Gobierno del estado de Sinaloa.

Control Interno y Gestión Gubernamental
Situación actual y retos para consolidar la cultura del Control Interno
y la legalidad en las instituciones públicas en México

Editado por la Universidad Nacional Autónoma de México,
Publicaciones Empresariales UNAM. FCA Publishing de la
Facultad de Contaduría y Administración.

Se terminó de imprimir el 30 de junio de 2018,
en los talleres de Ediciones y Gráficos Eón, S.A. de C.V.,
Av. México-Coyoacán 421, Col. Coco,
del. Benito Juárez, C.P. 03330, México, Ciudad de México

Se tiraron 1 000 ejemplares, en papel cultural de 90 grs. en interiores
y en forros cartulina couche mate de 250 grs.

Tipo de impresión: digital

Se utilizó en la composición tipo
Simoncini Garamond Std, 18:21.6, 21:25.2, 13:16, 14:17, 11:13.2,
10:12.2, 9:11.2 puntos..

Idioma original: español

Producción Editorial: Secretaría de Divulgación y Fomento Editorial:

Dr. José Ricardo Méndez Cruz

Coordinador Editorial: **Mtro. Víctor A. Hernández Arteaga**

Edición y corrección: **Lic. y E.E. Agustín Martínez Trejo**

Diseño de portada: **L.D.C.V. Ludwika Samanta López Hernández**

La Academia Universitaria de Fiscalización presenta la obra “Control Interno y Gestión Gubernamental: situación actual y retos para consolidar una cultura de control interno y la legalidad en las instituciones públicas de México”, escrita por el Mtro. Rafael Morgan Ríos, jefe del Grupo de Investigación sobre Control Interno, con la colaboración del Mtro. Jairo Perilla Camelo y del C.P. Ramón Antonio López Machado, miembros de dicho grupo. En el estudio realizado por nuestros investigadores se hace un análisis del origen, evolución e impacto del tema central, de su importancia en el ámbito gubernamental mexicano, y de su relación con los Sistemas Nacional Anticorrupción, Nacional de Fiscalización y Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales.

El Control Interno es un elemento imprescindible para el buen gobierno, como es igualmente indispensable la tarea de erradicar el flagelo de la corrupción en nuestro país, la cual podría combatirse con un Sistema de Control Gubernamental fortalecido, como garantía razonable del logro de los objetivos de bienestar y prosperidad que los mandatarios deben procurar a la sociedad a la que sirven.

ISBN 978-607-30-0561-6



9 786073 005616

Publicaciones Empresariales
 **UNAM**
FCA Publishing