

Jesús Antonio Serrano Sánchez

Presentación Carlos Reta Martínez

Prólogo Alejandro Romero Gudiño

El control interno de la Administración Pública:

¿Elemento de estancamiento o de desarrollo organizacional?

UEC

INNP

SECCIÓN MEXICANA DEL
INSTITUTO INTERNACIONAL
DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.

25 años
al servicio
de México



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

Jesús Antonio Serrano Sánchez

El control interno de la Administración Pública:

¿Elemento de estancamiento o de desarrollo organizacional?

UEC



INNAP

SECCIÓN MEXICANA DEL
INSTITUTO INTERNACIONAL
DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

**INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.**



*El control interno de la Administración Pública:
¿elemento de estancamiento o de desarrollo organizacional?*

Jesús Antonio Serrano Sánchez

Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación
Unidad de Evaluación y Control
LXIII Legislatura. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión
Av. Congreso de la Unión 66, Edificio "F" piso 2
Col. El Parque, Delegación Venustiano Carranza
C.P. 15960, México, Distrito Federal

DR © 2016. INAP

Carretera Libre México-Toluca, núm. 2151 (km 14.5), colonia Palo Alto
Delegación Cuajimalpa, 05110 Ciudad de México

Diseño de portada e interiores:

D3 Ediciones SA de CV

Primera edición, diciembre 2016

ISBN: 978-607-8501-16-8

Impreso en México/*Printed in Mexico*

Contenido

Presentación	7
Prólogo	11
Introducción	21
Problema de investigación	30
Objetivo	32
Preguntas de investigación	32
Hipótesis	32
Metodología	33
Agradecimientos	34
Capítulo 1 Marco contextual del control interno	37
1. Antecedentes del control en el sector público	41
2. Estructura del Sistema Nacional de Fiscalización	51
3. Estructura de Sistema de Control Interno en el Sector Público Federal	57
3.1 Control Interno en el Poder Ejecutivo	58
3.2 Control Interno en el Legislativo	76
3.3 Control Interno en el Poder Judicial	80
3.4 Control interno en los Órganos Constitucionalmente Autónomos	82
4. Modelo internacional para el Control Interno Institucional (COSO Framework)	85
Capítulo 2 Poder, administración y conocimiento	89
1. El Control como parte del Proceso Administrativo	94

2. Fines del Estado y Administración Pública	97
3. El control interno como respuesta a un problema de la Administración Pública	101
4. Control o gobernanza pública	105
Capítulo 3 Gestión del conocimiento y control interno	113
1. Teorías de gestión del conocimiento	118
2. El Modelo SECI para el Gestión del Conocimiento de Ikujiro Nonaka	124
3. Cultura organizacional y Gestión del Conocimiento	129
Capítulo 4 Propuesta metodológica para el estudio de la gestión del conocimiento en los Órganos de Control Interno del Sector Público Federal	137
1. Marco MIT90 y su aplicación en el sector público	139
2. Marco COSO para el estudio de la situación del Control Interno	146
2.1 Ambiente de Control	148
2.2 Evaluación de Riesgos	149
2.3 Actividades de Control	150
2.4 Información y comunicación	152
2.5 Supervisión	154

Capítulo 5 Resultados de los estudios de control interno en el Sector Público Federal	155
1. Notas sobre la metodología y técnicas aplicadas	159
2. Resultados reportados por la Auditoría Superior de la Federación	173
2.1 Estudio 2009	173
2.2 Estudio 2013	176
Resultados de la Dimensión Información y Comunicación	182
2.3 Estudio 2014	185
3. Meta análisis sobre los resultados.	
Pruebas de Hipótesis sobre los datos reportados	188
4. Qué puede hacerse con los estudios de la Auditoría Superior de la Federación	204
5. Otras evidencias: La cultura de los servidores públicos alrededor de temas de transparencia y acceso a la información	205
6. Propuesta para insertar la gestión del conocimiento en beneficio del sistema de control interno del SPF	210
6.1 Matriz de dimensiones e indicadores para el diagnóstico de la gestión del conocimiento en órganos internos de control del sector público federal	214
7. Propuesta de Instrumento de Investigación	218
Conclusiones	229
Fuentes	247

Presentación

El Instituto Nacional de Administración Pública de México (INAP) desarrolla su labor académica, de consultoría y divulgación del conocimiento de las ciencias público administrativas tomando como objeto de estudio las organizaciones públicas, para fortalecer las capacidades institucionales del gobierno con las cuales enfrentarán con mayor eficacia los retos contemporáneos.

Desde su creación, el INAP ha estado comprometido con el fomento del conocimiento y desarrollo de la cultura administrativa pública con la finalidad de lograr un impacto positivo en la gestión del gobierno en beneficio de la sociedad.

Es así, que uno de los rubros más importantes del desarrollo de las organizaciones públicas es el que corresponde al control interno, especialmente en estos tiempos en que se reconoce la necesidad de fortalecer las instituciones para contrarrestar el problema de corrupción que tanto lacera a la sociedad mexicana, así como se tiene que emplear de forma intensiva el conocimiento para la creación de valor público.

EL INAP encara el deber intelectual, ante la magnitud y complejidad del cambio, de colocarse a la vanguardia del análisis y explicación de los problemas y sobre todo de la invención y desarrollo de soluciones.

Esta tarea es una responsabilidad compartida por la comunidad INAP, por lo que es muy satisfactorio que uno de nuestros asociados presente este libro en el que aborda, con el retador título de *El control interno de la Administración Pública: ¿elemento de estancamiento o de desarrollo organizacional?*, los desafíos que involucra la implementación de un marco integral de control interno en organizaciones que busque no sólo el cumplimiento, sino también el aprendizaje, la innovación y la mejora en su desempeño.

Es importante subrayar que este libro conjuga cuatro esfuerzos. Uno, de índole personal corresponde a la elaboración de tesis doctoral de Jesús Antonio Serrano Sánchez, con la que accedió a este grado otorgado por el INAP; posteriormente, seleccionó una parte de esa investigación para someterla al Premio INAP en su XL edición, correspondiente al año 2016, en el cual resultó merecedora a la distinción de “Mención Especial”; asimismo, destaco que es resultado del esfuerzo interinstitucional comprometido mediante el Convenio Específico de Colaboración suscrito entre la Cámara de Diputados y el INAP para impartir a un grupo de servidores públicos de ese órgano legislativo, el Doctorado en Administración Pública durante los años 2014 y 2015 y, por último, destacar el hecho de tener una coedición de ambas instituciones para poner a disposición del público un trabajo de tan alta calidad, lo que permitirá darle mayor visibilidad y difusión.

Felicito y aliento a Jesús Serrano para continuar trabajando de forma cercana al Instituto, con el rigor y compromiso que ha demostrado a lo largo de los años en que se ha dedicado al estudio de las ciencias de la Administración Pública.

Estoy convencido de la importancia que tienen este tipo de aportaciones para la mejora de la administración pública mexicana, tanto en el área para la que se concibieron originalmente, como también por su posible réplica en otros ámbitos. Me complace hacer la presentación de esta publicación, seguro de que resultará de interés y utilidad tanto a servidores públicos como a especialistas y estudiosos en general.

Carlos Reta Martínez

Presidente del

Instituto Nacional de Administración Pública

Prólogo

En la colección de cuentos titulada "Yo, robot", Isaac Asimov (1950) anunció las famosas tres leyes de la robótica: 1) Un robot no puede hacer daño a un ser humano o, por su inacción, permitir que un ser humano sufra daño. 2) Un robot debe obedecer las órdenes dadas por los seres humanos, excepto si estas órdenes entran en conflicto con la Primera Ley y 3) Un robot debe proteger la existencia en su misma medida para no autodestruirse en la medida en que esta protección no entre en conflicto con la Primera o la Segunda Ley.

Al leer el libro del Dr. Jesús Antonio Serrano, me vino a la mente el segundo relato de Asimov, titulado *Círculo vicioso (Runaround)*, porque ejemplifica las contradicciones que pueden encontrarse en el cumplimiento de mandatos lógicamente necesarios y, al mismo tiempo, potencialmente contradictorios. En ese relato, el robot Speedy deja de cumplir la orden recibida de los astronautas a los que sirve. Speedy ha sido enviado a conseguir el material necesario para el funcionamiento de una planta en Mercurio, pero pasan las horas y no regresa, así que los astronautas tienen que investigar qué ha pasado.

Encuentran al robot corriendo en un gran círculo alrededor de un yacimiento, se acerca corriendo al material, para alejarse poco después a gran

velocidad. Lo que pasa es que existe un riesgo que Speedy ha detectado. Aunque sigue la segunda ley (“un robot debe obedecer sus órdenes”), el riesgo detectado, le hace protegerse a sí mismo, en su intento de evitar el peligro para sí mismo y cumplir sus órdenes (regla tres), Speedy encuentra un equilibrio esquivando el daño y siguiendo la orden.

Como los astronautas no encuentran forma de que Speedy salga de ese ciclo, recurren a la Primera Regla (“Un robot no puede hacer daño a un ser humano o, por su inacción, permitir que un ser humano sufra daño”). Así que uno de ellos se expone deliberadamente al peligro de morir calcinado por las altas temperaturas de Mercurio, lo que, en efecto, ocasiona que se rompa el círculo vicioso y el robot vaya a salvarlo.

Puede suceder y creo que así pretende decirnos el autor de este libro que los mecanismos de control interno operan regidos por leyes perfectamente lógicas en sí mismas, pero con el potencial peligro de entrar en paradojas y contradicciones si se les considera en conjunto.

El control interno descansa en un elaborado sistema de verificación del cumplimiento de formalidades, la mayoría de ellas acreditadas documentalmente. Sin embargo, la debilidad de los controles no sólo se reconoce por la persistencia de viejos vicios, sino también porque el mismo sistema reconoce, como nos muestra el autor, que no es capaz de detectar riesgos.

En su *Ética a Nicómaco*, Aristóteles (VI, 4; 1140 a 17) estableció una importante distinción entre *praxis* y la *poiesis* (Πραξιζ και ποιησιζ ετερον), misma que atañe de manera crucial al desempeño de la administración pública. La administración pública sometida a un rígido y miope sentido del cumplimiento queda fácilmente atrapada en la realización de acciones (*praxis*) sin que se produzca nada (*poiesis*), por lo que acertadamente Dipak Gupta (2001) definió la burocracia como hacer trabajo (*Doing work*).

Esta constatación cierra el sistema de control sobre sí mismo, lo hace, como señala la teoría de sistemas, un autopoietico, algo que se re-produce, cuando debería ser poiético, es decir, trasladar sus productos y beneficios a un tercero. Se supone que el sistema de control interno tiene que servir entonces para mejorar las condiciones de bienestar para la población, ofrecer mejores bienes y servicios públicos, hacer más eficiente la administración y mejorar la eficiencia del sistema.

El autor es provocador en la conducción y conclusión de este trabajo, pues revela que las razones que justifican el control quedan relegadas, a

pesar de que los controles se cumplan y se mejoren en el papel, como aparece en los indicadores de la calidad del sistema de control interno de la administración pública federal.

En la coyuntura actual, nuestro país requiere urgentemente una reforma del sistema y mecanismo de control interno. Resonantes casos de corrupción, un extendido descrédito y escepticismo entre la sociedad civil, no sólo deberían ser catalizadores de una reflexiva reforma, sino también son prueba de que con independencia de los avances institucionales y estructurales alcanzados, lo fundamental, que es el impacto de estas reformas es que no dan resultados, como un portero al que le meten todos los goles porque no ataja los tiros.

Hablando de la corrupción, los académicos españoles José Antonio Alonso y Carlos Garcimartín¹ consideran que la corrupción está asociada con la ocurrencia de tres factores:

En primer lugar, está el cálculo de ganancias y pérdidas asociado al comportamiento de los agentes. Es decir, no se trata de un acto casual o espontáneo, sino que implica, normalmente, un elaborado estudio de las consecuencias que se derivan de la acción por parte del agente corrupto. El beneficio no se reduce a lo económico.

En segundo lugar, la corrupción revela un problema en la relación entre administrador y administrado. Remite a una anomalía en la relación entre los poderes públicos y los agentes privados, donde uno puede hacer que su voluntad se traslade a otro mediante ciertos recursos.

En tercer lugar, analizar cómo es la relación que se da entre corruptor y corrupto. Qué relación de poder existe entre ambas partes, por ejemplo, a causa de información asimétrica, monopolio o capacidad de coacción.

Estos tres motivos tendrían que tener una oportuna atención preventiva mediante los sistemas de control interno que sea capaz, no tanto de disuadir, sino de dismantelar aquellas circunstancias propicias para que se creen los incentivos que tientan a algunos a desviar su actuación.

Siempre me ha parecido importante defender que los cambios más profundos que pueden invertir la tendencia a la corrupción, son aquellos que proceden de la misma reforma de la cultura, mediante la interiorización de valores de servicio y corresponsabilidad.

1 Alonso, José Antonio y Garcimartín Carlos, op. Cit. pp. 23-35.

El concepto de Bien Común es una condición que demanda apropiarse de un sentido de futuro compartido, responsabilidad por el destino del otro y de aquello que propone la regla de oro: haz a los otros lo que esperas para ti.

Fue precisamente en torno a estas preocupaciones que hace ya 15 años tuve oportunidad de conocer al ahora Dr. Jesús Antonio Serrano en un Diplomado de Ética y Políticas Públicas. Desde aquellos ayer mi empatía y admiración se transformaron en gratitud y amistad, al hombre sincero y probo. Recuerdo vivamente cómo, de la mano de autores clásicos, reconocimos que la alternativa entre lo bueno y lo malo es sólo aparente, ya que la conducta humana siempre tiende a maximizar algún tipo de beneficio. Por ello, una alternativa realista es aquella que se da entre lo bueno y lo mejor. En la política pública como en el resto de las decisiones que se tienen que tomar, habría que trascender un cálculo muy inmediato y cortoplacista, para dar lugar a un tipo de cálculo más sistémico, en el que se puedan considerar costos de oportunidad, transversalidades, externalidades y otros factores.

Rememorando algunas de las lecciones aprendidas en aquel diplomado, me parece que a nivel de la Administración Pública es necesario trabajar en dos planos:

1° Asumir la ética como forma de actuar en el diseño e implementación de las políticas públicas, lo que supone un tipo de ética profesional;

2° Adoptar la ética como objeto material y final de las mismas políticas, es decir, aquellas que promuevan el mayor beneficio intencionalmente, más allá del cumplimiento formal.

Estas opciones pasan necesariamente por la profesionalización y el desarrollo del potencial de nuestro capital humano.

Cuando me presenté ante el Pleno de la LXI Legislatura en la Cámara de Diputados propuesto para el cargo de Titular de la Unidad de Evaluación y Control hice referencia en mi propuesta de plan de trabajo a un empeño determinante para elevar el nivel de especialidad y profesionalización de los integrantes de la Unidad. Este objetivo se desprende de una directa disposición contenida en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas, aprobada en 2009 y reiterada en el artículo 109 de la nueva Ley publicada en 2016, según la cual los servidores públicos de la Unidad deberán cumplir perfiles académicos de especialidad.

Hasta el momento se han celebrado siete convenios específicos, con cuatro instituciones de educación superior con el propósito de fortalecer los perfiles de especialidad y la alta capacitación de los cuadros con que cuenta la Unidad.

Con el Instituto Nacional de Administración Pública se establecieron tres convenios, uno para impartir un Diplomado en Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas (2012), otro para que se impartiera la Especialidad en Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas (2013), el último, corresponde al Doctorado en Administración Pública (2014), del que resultó el libro que aquí se presenta.

Con la Universidad Anáhuac de México, se firmaron dos convenios para impartir a dos grupos, la Maestría en Administración Pública, uno en 2014 y el otro a partir de 2016.

Con el Instituto Nacional de Ciencias Penales se estableció un convenio para impartir la Maestría en Estrategias Anticorrupción y Estado de Derecho, que comprende el Master en Prevención y Combate a la Corrupción de la Universidad de Salamanca (2016-2017).

Por último, se ha suscrito convenio con la Universidad de Alcalá y la Academia Internacional de Ciencias Político Administrativas y Estudios de Futuro para impartir un programa posdoctoral

Todo ello ha sido posible al apoyo de cada una de las Comisiones de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación en las Legislaturas LXI, LXII y LXIII, asimismo pro el respaldo de la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados y su Junta de Coordinación Política.

Además del propio personal de la Unidad de Evaluación y Control En conjunto, los beneficios de estos estudios alcanzan a 140 acciones e capacitación distribuidos entre Diputados, integrantes de la Comisión de Vigilancia de la ASF, asesores de los Diputados integrantes de ésta y otras comisiones, así como servidores públicos de diferentes áreas de la Cámara.

Este amplio recuento sirve para reconocer el compromiso de las diferentes instancias que han respaldado este esfuerzo, lo que destaca además su importancia y pertinencia cuando es posible exponer de forma directa los frutos de ese compromiso en trabajos de la calidad del que aquí se trata.

La Unidad de Evaluación y Control en atención a los nuevos desafíos en materia de rendición de cuentas, asume un papel de colaboración,

sumándose a difundir textos como el que ahora el lector tiene en sus manos, pues es de la mayor relevancia la generación y promoción de ideas, que buscan incidir de manera proactiva en los temas que hoy son de urgente atención, como es la preocupación manifiesta de la sociedad mexicana por atender el problema de la corrupción.

Retomando el merecido reconocimiento al Dr. Jesús Antonio Serrano Sánchez, quiero señalar que recientemente ha encarado algunas adversidades de la vida a las cuales ha sabido ponerles frente, con lo que nos ha dado a todos una lección de entereza, a la que me adhiero por la amistad que nos ha unido, primero en una relación en el ámbito académico y posteriormente trabajando en la Unidad de Evaluación y Control.

De su trayectoria, me parece que vale la pena destacar que su formación profesional se dio con la Licenciatura en Filosofía que completó en la Universidad Santo Tomás, primer claustro universitario de Colombia en 1996, con una tesis sobre el problema de la justicia social en Rawls y Habermas. Posteriormente hizo estudios de Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, en México. Pasó a la Universidad Nacional Autónoma de México, donde obtuvo la Maestría en Estudios Latinoamericanos (Ciencias Políticas y Sociales), apenas unos días antes de la sonada huelga que paralizó la UNAM al final del siglo XX, haciéndose acreedor a la Medalla Gabino Barreda a la excelencia académica. Es Candidato a Doctor en Gestión Estratégica y Políticas del Desarrollo en la Universidad Anáhuac México y obtuvo el Doctorado en Administración Pública con la distinción de ser evaluada con Mención Honorífica. De su investigación surge el libro que aquí presentamos, el cual, a su vez fue propuesto al XL Premio INAP, donde fue reconocido como el único trabajo que obtuvo una "Mención Especial".

En la academia el Dr. Serrano, además de ser un destacado profesor con una consolidada experiencia y trayectoria, ha ocupado distintos cargos universitarios entre los cuales están: Secretario Académico de la Facultad de Filosofía de la Universidad Pontificia de México, Decano de la Facultad de Ciencias y Humanidades en esa misma institución; Director del Centro de Formación Humana de la Universidad del Tepeyac y Responsable de Vinculación de la Coordinación de Investigación de la Universidad Intercontinental, docente en la Universidad Católica Lumen Gentium, Universidad Anáhuac México y Universidad del Claustro de Sor Juana.

Ha sido profesor visitante en la Universidad Pedagógica Nacional de la República de Colombia e impartido cursos y conferencias en instituciones educativas y profesionales de Argentina, Ecuador, Alemania y Estados Unidos.

Es autor de varios libros entre los que se encuentra una obra visionaria al abrir la discusión sobre *La Naturaleza Ética de las Políticas Públicas*, así como numerosos artículos en revistas científicas y de divulgación.

Ha sido becario del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, de la Das Stipendienwerk Lateinamerika-Deutschland e.V y del Jack Shand International Travel Award. Es asociado del Instituto Nacional de Administración Pública, así como de la Human Development Capabilities Association.

Sirvan estas referencias no sólo como una grata presentación, sino también como una invitación al lector a tomar este libro con interés, como una obra que concentra una gran experiencia y un amplio conocimiento, fruto de estudio y dedicación al desarrollo del conocimiento, pero sobre todo, una trabajo comprometido con al nivel de la convicción ética de su autor.

Como concluye el cuento de Asimov, puede ser que debamos invocar una primera ley en la que el ser humano, esté en primer lugar y o sea un sistema rígido el que quede atrapado en círculos viciosos, sin generar los beneficios sociales esperados.

Alejandro Romero Gudiño²

2 Egresado de la Facultad de Derecho de la UNAM, Máster en Democracia y Parlamento por la Universidad de Salamanca y Doctor en Derecho por la Universidad Panamericana. Titular de la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en la Cámara de Diputados, electo por el pleno de la LXI Legislatura y con prórroga de nombramiento por la LXII. Este año ha publicado los libros *Visión Integral del Sistema Nacional Anticorrupción* (INACIPE-Universidad Anáhuac) y *Génesis, evolución y retos de la fiscalización superior en México* (CEDIP-Cámara de Diputados).

Introducción

El control interno es tradicionalmente entendido como un mecanismo para reducir y domesticar riesgos, para asegurar que las organizaciones logren el cumplimiento de sus objetivos ante un conjunto de condiciones adversas o potencialmente negativas.

La administración tradicional, a la que llamaremos mecánica, se caracteriza, entre otras cosas porque está centrada en la propia organización y considera que los procesos son lineales: entrada-proceso-salida, como si no existieran perturbaciones, como si todo quedara “bajo control” de la cúpula jerárquica y se pudiera circunscribir al ámbito de la institución. En cambio, desde los años cincuenta, se fueron gradualmente aceptando las limitaciones de la administración mecánica, pasando a un nivel más elevado de complejidad, en que se va reconociendo que existe incertidumbre y hay muchos elementos fuera del control de la dirección. La noción de responsabilidad social apunta al conjunto de efectos que rodean las actividades de una organización.

La administración como tecnología es un esfuerzo por racionalizar la acción y racionalizarlo sólo tiene dos valores, uno es el cumplimiento o eficacia en la intención, el segundo es el mejor aprovechamiento de los recursos o eficiencia. Sin embargo, la racionalización no excluye la existen-

cia e intervención real de factores emocionales que están presentes tanto en los directivos como en los equipos operativos. Para nadie es ajeno el que la economía funciona no sólo por razones y cálculos, sino también y especialmente mediante expectativas. El miedo, por lo tanto, es también un factor que incide sobre la administración y debe quedar explícito. Es posible que el control de riesgos sea una forma de racionalizar el miedo, evitando que se vuelva un obstáculo para el logro de objetivos. En tiempos desproporcionadamente racionales, también hay que reconciliarse con nuestras emociones, en ese sentido, el miedo puede ser también un factor que nos ayude a trabajar y alcanzar nuestras metas.

Incertidumbre y azar. La incertidumbre es una condición de la complejidad de la realidad y de las limitaciones de nuestro conocimiento. Antiguamente se pensaba que era posible reproducir en la mente lo que existía en el mundo real, como si se tratara de un espejo. Hoy día, reconocemos que la realidad es tan compleja que incluso rebasa las capacidades de la imaginación y que, en consecuencia, el conocimiento no podrá alcanzar a abarcar toda la complejidad de la realidad. Lo que nos queda es trabajar con síntesis y con modelos. Tanto la teoría como la administración funcionan gracias a un recorte de la complejidad de la realidad poniéndola a una escala manejable, en la que sea posible alcanzar una representación funcional, un modelo suficientemente operativo.

Uno de los mecanismos que han determinado históricamente la civilización y la cultura, corresponden al intento por domesticación del azar (Herbig, 1996). Ciertamente la tecnología ha sido un desarrollo de la humanidad para trascender las limitaciones que el azar introduce en nuestras vidas, pero también la magia es una forma en que la humanidad ha considerado que puede domesticar el azar a través de determinados rituales y pactos con fuerzas misteriosas.

Así, llegamos a uno de esos arquetipos de la cultura occidental que representa el intento de domesticar el azar y reducir la incertidumbre a través de la aplicación de mecanismos de control. Sabemos que Tetis, la madre de Aquiles pretendió hacerlo inmortal, para ello, tomando como referencia la *Achilleis* de Estacio, lo sumergió en las aguas del río Estigia (río del odio) que era el límite entre la tierra y el Hades, pues se decía que sus aguas podían hacer invulnerable a la gente, pues allí deambulaban los espíritus errantes de los muertos que no habían sido sepultados. Desafortunadamente como Tetis sostuvo al bebé Aquiles por el talón derecho para sumergirlo en el río, esa parte quedó expuesta.

En la guerra de Troya, Paris venció al héroe griego con una flecha envenenada que clavó, obviamente, en el talón de Aquiles, con la ayuda del dios Apolo.

Esta figura se ha filtrado a la cultura occidental para hablar, como dice el diccionario de la Real Academia de la Lengua del “punto vulnerable o débil de una cosa o persona”. El mito, como explica la filosofía, siempre alude a un significado profundo que se desliza por debajo del lenguaje, a través de la metáfora.

Entre las tentaciones del positivismo y la administración mecánica está el controlar los factores al grado del determinismo, aplicando la ciencia, la tecnología y el poder para asegurar la ocurrencia de determinados efectos deseados. En esta perspectiva un método más potente para conocer la realidad e identificar los factores causales explicativos de los fenómenos es una forma de domesticar el azar y la incertidumbre. Las ciencias políticas y sociales no pueden permitirse la ingenuidad del determinismo. La libertad y la conciencia humana les otorgan un elevado nivel de incertidumbre, por lo que puede decirse que el azar no se domestica, por el contrario, es la complejidad la que nos domestica a nosotros y nos obliga a adaptar nuestras capacidades administrativas a niveles que sean manejables.

A primera vista, proponer que es posible aprovechar la gestión del conocimiento en las organizaciones destinadas a ejercer el control interno en el sector público resulta persuasivo, obvio. Sin embargo, nada resulta menos obvio que el conocimiento.

Ya que el conocimiento es o puede ser un instrumento revolucionario, una herramienta de innovación y cambio mientras que el control puede estar orientado al pasado. Planificar el pasado es un problema recurrente en las organizaciones y una limitante epistemológica importantísima, puesto que otorgamos un enorme valor y expectativa a la evaluación, al grado de que se le considera la gran frontera del desarrollo de la administración pública en nuestro país. La evaluación del desempeño busca trascender el nivel del activismo y del dispendio de recursos por motivaciones efectistas y de marketing electoral. Sin embargo, la evaluación es un retrato del pasado, una consideración respecto de lo que se planificó en un pasado en un tiempo 2, respecto de lo que se pensaba de la realidad en un tiempo anterior (el tiempo 1). Los resultados de la evaluación alcanzan, en un tiempo 3, a confrontar los dos anteriores, pero, para entonces, nosotros ya vivimos en un tiempo 4.

Inferimos y suponemos que el futuro se comportará como el pasado y que contará con los mismos factores. Analizar tendencias y series de tiempo busca acortar la incertidumbre y acercarse a un nivel de previsión más cercano a la realidad, pero la bondad de un ajuste depende de la introducción de más y más variables hasta el punto en que un modelo se vuelva demasiado costoso de elaborar y, por lo tanto, impráctico.

Este problema desenmascara la ingenua pretensión positivista de encontrar en el hecho fáctico la verdad. Hubo un tiempo en la historia de la epistemología en el que se consideraba que *conocer* era traer a la mente una representación mental de la realidad, que la verdad es la adecuación entre esos dos polos, el mental y el material-objetivo. En el otro extremo, está la posición hermenéutica o perspectivista de Nietzsche:

Contra el positivismo, que se detiene en los fenómenos: 'sólo hay hechos' -yo diría: no, *precisamente no hay hechos, sino sólo interpretaciones*. No podemos constatar ningún hecho 'en sí'; tal vez sea un absurdo querer algo por el estilo. 'Todo es subjetivo' decís; pero ésta ya es una interpretación, el 'sujeto' no es nada dado, es sólo algo añadido por la imaginación, algo añadido después. ¿Es en fin, necesario poner todavía al intérprete detrás de la interpretación? Ya esto es invención, hipótesis" (Nietzsche, 2008, 7 [60]).

El poder es una mediación para la interpretación. El poder político se ejerce para incidir en la interpretación de los hechos, para hacer que éstos adquieran una determinada connotación de verdad. Parafraseando a Nietzsche, es todavía más radical el reconocer que el Estado está por detrás de la interpretación que se hacen del Estado.

Los antecedentes culturales e históricos, la idiosincrasia nacional, no están por fuera del problema de cómo se categoriza el conocimiento en el Estado, el gobierno y la esfera de la Administración Pública.

Ubiquémonos en el control interno del sector público federal, esto es, aquellas normas y organizaciones establecidas para supervisar y verificar que se cumplan ciertas acciones, del modo, tiempo, circunstancia y resultado predeterminados. El uso de la racionalidad para el control interno es un tema tan apasionante que sólo puede rivalizar con el tema de cómo se emplea la racionalidad en la selección de objetivos para el derecho y la política pública.

Si consideramos que los objetivos ya han sido determinados (y son objeto de otros estudios, como la teoría de la justicia), entonces el control interno es un sinónimo de racionalidad teleológica, de aquella que camina a lo

largo de la asociación entre fines y medios, si bien se interna más allá de la fórmula. No bastan los medios para alcanzar los fines, se requiere del uso de los medios de tal forma que se eviten los riesgos de no alcanzar los fines.

El control pasa a funcionar como una herramienta de invariancia, como la he llamado, porque busca estandarizar todos los propósitos, los productos, las normas y a los operadores.

Como el control es *interno* (se denomine interno o externo), obedece a la misma racionalidad que lo ha puesto ahí para garantizar el cumplimiento de las conceptualizaciones acerca de la realidad y la autoimagen que tiene el Estado sobre sí mismo. Es un mecanismo que usa el Estado para asegurar su propia reproducción y por ello tiene los mismos límites que puede tener este, en especial, los que resultan de las nuevas realidades que han provocado un cambio gradual, imperceptible, involuntario e irrevocable de lo que se conoce como Estado.

La proliferación y potencia de las tecnologías de la información y la comunicación (economía global digital) restringe los medios convencionales por los que el poder estatal se ejercía, controlando información y el conocimiento, fijando fronteras a las políticas públicas y a los asuntos considerados “de interés público” o de adopción en la agenda gubernamental.

La publicidad, apertura del gobierno o transparencia de la información están entre los principales valores en la sociedad contemporánea y se convierten en objetivos de nivel estatal. El procesamiento de la información, apartado ya del control hegemónico de los poderes, es impredecible porque puede hacerse de infinitas formas.

El éxito económico viene asociado a la posesión y aprovechamiento de conocimiento estratégico

La facilidad para la transmisión de información y la importancia que tienen en la sociedad y la economía obligan a todas las instituciones, pero en especial a los gobiernos a redefinir su papel respecto de la información, argumentación, asuntos públicos y espacio público (Rabotnikof, 1997). Situación que se refuerza en virtud de que el papel principal del *management* consiste en hacer administración del conocimiento.

En otra dimensión, la circulación de conocimientos significa que también hay una distribución del trabajo en términos de disposición de conocimientos, experiencias y experticias, por lo tanto, el trabajo de los profesionales tiene que hacerse más transversal e interdisciplinario por necesidad.

Estas nuevas realidades imponen sus reglas sobre la administración y hacen enteramente anacrónico el esquema y objetivos de la racionalidad de corte weberiano.

El conocimiento en las entidades del sector público es un elemento intangible que, aún sin identificarlo formalmente y tratarlo como un insumo, es parte de los procesos administrativos y de la creación de valor público. En el ámbito gubernamental mexicano existe una insuficiente incorporación del enfoque teórico y metodológico denominado “gestión del conocimiento” a pesar de que, sin ser un tema nuevo, adquiere relevancia creciente conforme se consolida la sociedad de la información y el conocimiento se convierte en un factor principal en la creación de valor en las organizaciones y para los individuos.

Este fenómeno es interpretado en principio como un divorcio o contradicción entre control y conocimiento, puesto que el primero tiende tanto a la conservación como a la invariancia y el segundo, al aprendizaje y la innovación.

Una constatación sabida y repetida respecto a las áreas de oportunidad del sector público mexicano es la dificultad que tiene para una planeación de largo plazo. El país queda incompleto, nuevos proyectos reemplazan iniciativas todavía sin implementar (Aguilar, 2013). Para muchos, el problema del país es la politización del gobierno y la falta de una planeación técnica y racional. Se postula que las políticas públicas tienen que hacerse más intensivas en el fundamento técnico y el saber experto con que se implementen. Por otro lado, la implementación y la evaluación de las políticas públicas tiene que realizarse con un riguroso criterio de cumplimiento normativo y operativo.

México ha avanzado mucho en dicho sentido. El servicio público se ha profesionalizado y los organismos autónomos de evaluación y control se han multiplicado y, sin embargo, queda la duda de si esto entraña un efecto cualitativo suficiente para reconocer que México se encamina al desarrollo. Prevalen dudas y de ahí que se siga intentando cambiar y adaptar la institucionalidad estatal al diseño ideal de país que se contempla (Ackoff, 2002).

Este libro es el producto de una investigación realizada para obtener el título de Doctorado en el Instituto Nacional de Administración Pública. Al cumplir esa meta, una parte del trabajo de investigación se seleccionó y presentó a concurso para la XL edición del Premio INAP, en la cual pri-

mero fue finalista y, posteriormente, fue distinguida con la “Mención Especial” por su calidad. El producto de investigación que aquí se presenta aborda las características de la gestión del conocimiento en los Órganos de Control Interno del Sector Público Federal.

Se expone la evolución que ha tenido en nuestro país el concepto de fiscalización o control de las cuentas nacionales, que en la mayor parte de la historia de nuestro país ha sido confiado a un órgano de control externo denominado Contaduría Mayor de Hacienda, pero que, hasta hace aproximadamente cuarenta años comenzó gradualmente a ser complementado por una organización de control interno a través de una Secretaría dependiente del Poder Ejecutivo, misma que se denomina actualmente Secretaría de la Función Pública.

En consecuencia, ha habido un progresivo desarrollo organizacional para efectuar la tarea de control interno. Para lo cual, actualmente se dispone de una norma nacional que sigue los criterios aceptados internacionalmente. En los últimos años, la Secretaría de la Función Pública ha desarrollado un conjunto de procedimientos y mecanismos de coordinación para la gestión del control interno y, a su vez, la Auditoría Superior de la Federación ha elaborado una guía para el cumplimiento de las normas de control interno.

La temática es encuadrada en un marco teórico que analiza la relación que existe entre conocimiento y control, teniendo al poder como el vértice que les une. Para ello se revisa la evolución teórica y práctica de la tecnología que usa el poder en la época moderna, para normalizar y establecer mecanismos de control que aseguren el cumplimiento de determinados fines políticos. También se estudia el desarrollo de la teoría de la administración que acompaña las tecnologías de normalización y control, las cuales, van con el tiempo desgastándose.

El efecto de su obsolescencia se constata primero en el sector privado, pero también en el sector público, que se vuelve cada vez menos capaz de satisfacer las expectativas de los ciudadanos respecto a la provisión de bienes y servicios con características esperadas.

Los cambios históricos imponen sus condiciones, tanto a la teoría como a la tecnología de la administración, para que se adapten a la era del conocimiento y la democracia. Por ello, no sólo se están efectuando importantes reformas estructurales del Estado, sino que los debates públicos y académicos reiteran sus preocupaciones al respecto. Estos cambios se traducen en nuevas estructuras administrativas en el Sector Público Federal, que no terminan de arrojar los resultados social y políticamente esperados.

Un análisis cuidadoso de los resultados que arrojan recientes estudios sobre la situación del sistema de control interno en el Sector Público Federal, realizados por la Auditoría Superior de la Federación, nos permitirá ponderar la capacidad efectiva de control de este sistema con base en el uso que se da al conocimiento.

Si las medidas de reforma van en la dirección de la tecnificación, la profesionalización y el control, ¿cómo es que se siguen apreciando insuficiencias? Si, como muestra la gráfica 1, la toma de decisiones es un proceso de análisis técnico racional con base en información, da por resultado políticas públicas fundamentadas (producto), pero que agota su proceso productivo en la emisión, sin que sea suficientemente claro el efecto o impacto que tiene, es decir, los beneficios socialmente apreciables que genera el producto (valor).

Gráfica 1



Problema de investigación

A juzgar por las cada vez más sofisticadas características del sistema de control interno en el sector público federal de nuestro país, puede decirse que se ha hecho una incorporación exitosa del conocimiento generado por el propio control interno del sector público, tanto por la experiencia de las necesidades, como por la incorporación de las mejores prácticas internacionales en la materia.

Ya que el control interno busca asegurar el cumplimiento de objetivos en la Administración Pública, sus impactos deberían apreciarse transitivamente en otras dimensiones.

Ya que el control interno busca expresamente asegurar el cumplimiento de los objetivos organizacionales contrarrestando los riesgos de corrupción, in-

competencia e impunidad: si, a pesar de todo no se verifican estas metas, entonces, qué se controla.

Existe evidencia para explicar esta problemática como una inadecuación o anacronicidad entre un modelo administrativo de corte burocrático racional que sobreabunda en el legalismo, busca controlar la invariancia de los resultados y disciplinar los comportamientos. Este modelo desemboca en una pérdida general de eficacia y, desafortunadamente, en saldos negativos en aquellas mismas materias que se supone que están siendo controladas.

Así visto, tiene que atenderse al factor humano, tanto como al modelo de racionalidad administrativa. Responder cómo y por qué pueden los servidores públicos aprovechar el conocimiento para implementar soluciones, innovar y generar dinámicas de gobernanza en un contexto socioeconómico complejo y dinámico. Pero con ello se tiene que responder por qué otros no lo logran.

¿Qué límites existen para que la Administración Pública aplicada al control interno en el sector público federal de nuestro país sea capaz de aprender y aplicar el conocimiento en innovaciones organizacionales, en prácticas y en ética del servicio público?

El control interno tiene ante sí tres niveles a observar: lo micro, lo medio y lo macro. En el primero están las pequeñas cuentas que explican si una persona llegó a tiempo hoy; lo medio, explica el resultado de un programa anual y lo macro explica la incidencia real de la acción gubernamental en la calidad de vida de las personas. Sin embargo, resalta que la racionalidad prevaleciente del control interno se queda en lo micro y llega a lo medio, pero no alcanza a lo macro a pesar de que en la era de la información es la dimensión de escala antropológica la que más se potencializa y genera valor.

“Por contra en el espacio de lo público lo que se procura con la racionalidad es el bienestar común, mitigar la escasez y mitigar el conflicto social. Lo anterior se debe a que el ámbito de lo público tiene como trasfondo las decisiones de Estado y por lo mismo sus objetivos terminan finalmente por definirse a partir de una visión de Estado”. (Quijano, 2008. p. 40). Así, más que la satisfacción de objetivos administrados se tendrá que pensar en que se proveen bienes y servicios públicos en escala humana de calidad, cantidad, oportunidad y trato.

Objetivo

Esta es una investigación que se propone determinar los componentes de un modelo de evaluación del sistema de Control Interno del Sector Público Federal que integre las variables de gestión del conocimiento, basados en un análisis de los factores que se emplean para el control interno y los precedentes existentes sobre gestión del conocimiento en el sector público.

Preguntas de investigación

[P1] ¿Existe y qué características tiene el control interno del Sector Público Federal?

[P2] ¿Existe y qué características tiene la gestión del conocimiento en el sistema de control interno del Sector Público Federal?

[P3] ¿Qué problemas se detectan en la gestión del conocimiento del sistema de control interno del Sector Público Federal? En particular respecto a sus efectos, la capacidad de innovación, la eficacia del control y el aprendizaje organizacional.

[P4] ¿Qué condiciones impone el medio a la gestión del conocimiento del sistema de control interno del Sector Público Federal?

[P5] ¿Qué se recomienda para mejorar el sistema de control interno del Sector Público Federal con base en la gestión del conocimiento?

Hipótesis

[H1] Existe un sistema de control interno del Sector Público Federal que ha desarrollado un conjunto de tecnologías de control que se basan en la normalización de las conductas y la mecanización de los procesos.

[H2] Existe una gestión del conocimiento en el sistema de control interno del Sector Público Federal que está referida y es eficaz para el óptimo cumplimiento endógeno de aquello que se controla y no a la producción y satisfacción de las expectativas sociales de bienes y servicios públicos.

[H3] Existe una tendencia en el sistema de control interno del Sector Público Federal hacia la conservación y no a la innovación, a privilegiar el cumplimiento formal y no sustantivo, así como a aprovechar el conocimiento para retroalimentar la racionalidad burocrática.

[H4] Las condiciones del medio social, cultural, político y económico de la actualidad impiden que se siga conduciendo el control interno bajo el paradigma de la racionalidad burocrática y, en su lugar, impulsan a la creación de un sistema social y participativo de control y autocontrol.

[H5] La gestión del conocimiento es una condición necesaria para la innovación, mejora y creación de valor público por parte del sistema de control interno del Sector Público Federal, asimismo tiene efectos indirectos en la democracia, la participación y el combate a la corrupción.

Metodología

En su conjunto este trabajo privilegió un tratamiento multidisciplinario de la información. Inspirado en las condiciones propuestas por Edgar Morin (2014), quien reclama el respeto a los campos de estudio disciplinarios dejando que cada una proyecte una visión específica sobre el campo y confluyan en un informe final de investigación.

La parte principal atendió a un método de investigación documental, tanto sintético como analítico de fuentes escritas, sean impresas o electrónicas que contribuyen a fundamentar el tema de estudio.

En segundo lugar, para someter a prueba empírica los planteamientos teóricos, se aplicaron varias técnicas estadísticas a fin de probar la hipótesis de independencia de muestras respecto a los estudios de control interno realizados por la ASF, así como establecer las ponderaciones correspondientes a las diferentes variables incluidas en el estudio, la medición de correlaciones entre factores y la medida del efecto en cada una de las dimensiones del marco de control interno.

La aplicación de este enfoque y ambos métodos permite afirmar que la presente es una investigación científica, toda vez que busca la explicación reflexiva y sistemática de un hecho político y administrativo como es el control interno, persiguiendo el conocimiento incremental e innovador que cumpla las condiciones de rigor lógico, causal, general, parsimoniosa, verificable empíricamente e intersubjetiva (Babie, 2003, pp 57ss).

Cumple las condiciones que establece Bernard Lonergan (2006, p. 21) para el método científico, sigue un esquema de operaciones recurrentes y relacionadas entre sí que producen resultados acumulativos y progresivos.

Los dos procesos analítico y sintético corresponden a los procesos, uno es el de descomponer el fenómeno en sus partes constitutivas y el otro

es sintético puesto que incorpora y vincula conocimiento de diferentes fuentes y enfoques para obtener conclusiones acumulativas de conocimiento que se caracterizan por trascender las piezas sueltas de información que lo componen.

Agradecimientos:

Como todo trabajo de este género, lo que uno pudiera aportar, no es más que el signo de adición a una larga pila de elementos que uno ha recibido de otros a quienes les debe.

Quiero por ello agradecer, esperando no dejar a nadie olvidado, a las siguientes personas:

Al que fue asesor de mi tesis de Doctorado en el INAP, Doctor Manuel Quijano Torres, quien no sólo compartió conmigo una sensibilidad dialéctica y filosófica para abordar un trabajo interdisciplinario con la Administración Pública, también fue un lector crítico y riguroso, pero al mismo tiempo alguien que me dispensó confianza y me dejó ir adelante con una propuesta audaz. No bastan mis palabras para agradecerle.

A los lectores y sinodales que tuve en el proceso de evaluación de mi tesis en el INAP, particularmente la Dra. Guillermina Baena de Montero, profesora del INAP, quien contribuyó con siempre oportunas ideas y, quien, a pesar de ciertas complicaciones de salud, siempre estuvo disponible para ayudarme en el proceso. Asimismo a la Dra. Araceli Parra de la Facultad de Estudios Superiores de Acatlán y al Dr. Joel Mendoza Ruiz de la Universidad Autónoma del Estado de México, quienes se incorporaron en la última fase de revisión y también me apoyaron con sus valiosos comentarios y correcciones al perfeccionamiento de la investigación.

En el entorno de INAP, agradezco por su liderazgo e impulso a su Presidente, Mtro. Carlos A. Reta Martínez, así como al Director de la Escuela Nacional de Profesionalización Gubernamental, Mtro. Francisco Gómez Velázquez. También me une el agradecimiento y amistad al Mtro. Pedro Espinosa con quien tuve la oportunidad de trabajar estrechamente en la Coordinación del grupo de Doctorado en Administración Pública de la Cámara de Diputados.

Agradezco a mis profesores del INAP: Dra. Adriana Plasencia Díaz, Dr. Vicente Suárez Zendejas, Dr. Roberto Moreno Espinosa, Dr. Roberto Rives Sánchez, Dr. Eduardo Castellanos, Dr. Fernando Pérez Correa, Dr. Sergio

Montero Olivares, así como al Dr. Roberto Ehrman Fioro, de la Universidad Anáhuac, quienes compartieron generosamente su conocimiento y experiencia. Todos ellos están de alguna manera presentes en mi tesis.

En otros ámbitos del trabajo académico, quiero agradecer a mis jefes y colegas, Dr. Rafael Paz del Campo, Coordinador de Posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Anáhuac, quien siempre fue una conciencia que me motivó a apresurarme en la conclusión del doctorado. Dr. Ricardo Sodi Cuellar, Director de la Facultad de Derecho de la Universidad Anáhuac, así como al Dr. Federico Altbach Nuñez, Rector de la Universidad Católica Lumen Gentium por la confianza y consideración que siempre han tenido hacia mi persona. Al Maestro Alejandro Emiliano Flores de la misma universidad, quien hizo revisión y observaciones de varias secciones del libro.

Me motiva alcanzar el momento de la contemplación que ponga fin a la especulación, por ello, en el ámbito de lo trascendente agradezco a Dios y al patrocinio de Santo Tomás de Aquino, porque, como escribió el segundo, sólo esa Luz de Conocimiento de lo esencial puede sacarnos de la oscuridad de la ignorancia y del mal.

En el ámbito familiar, quedan formas de agradecimiento que se entretengan desde la simplicidad de lo cotidiano, pero donde se encuentran las bases para que uno pueda florecer. Aquí pongo a mi madrina Catalina que celebrará con satisfacción este libro, a Bertha (QEPD), que crío con entrega y amor a mi hijo Eduardo durante sus primeros años y a él por estar listo para la lucha.

Agradezco al Secretario Técnico de la Unidad de Evaluación y Control, Dr. Leonardo Bolaños Cárdenas por la promoción y cuidado de la edición de este libro, así como a Liliana Hernández por su revisión.

Finalmente agradezco al Dr. Alejandro Romero Gudiño, Titular de la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la ASF, por un triple motivo: por haberse dignado a prologar este libro con gran generosidad para conmigo, porque a pasar de su cargada agenda laboral, tuvo a bien revisar y aportar ideas que mejoraran mi tesis y posteriormente, el propiciar su publicación, así como por su confianza tanto en el ámbito personal como profesional.

1

Marco contextual del control interno

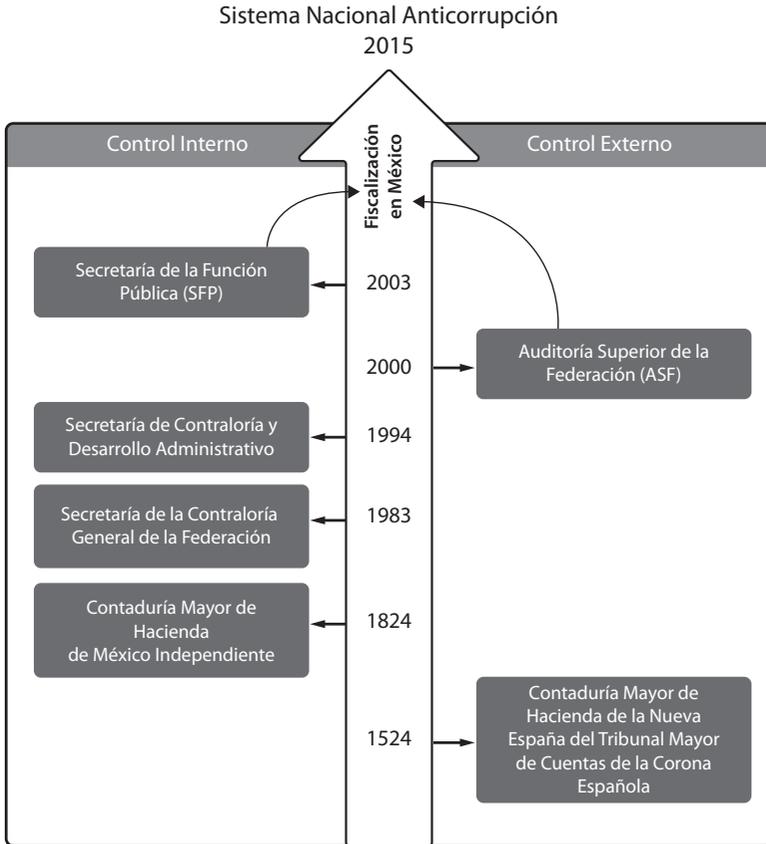
Tetis, la madre de Aquiles, deseaba para su hijo la inmortalidad, ya que era hijo de Peleo. La inmortalidad estaría unida al hecho de hacer invulnerable a su hijo. Por eso quiso adelantarse al posible destino.

El presente capítulo pretende ubicar la temática del régimen de fiscalización superior y control interno considerando sus antecedentes históricos y deteniéndose en una exposición sumaria de la estructura vigente, sus características y sus desafíos. En particular, este capítulo busca que el lector se familiarice con los componentes del sistema de control interno del sector público federal y pueda continuar en los capítulos subsiguientes el estudio analítico de la gestión del conocimiento en este ámbito.

Los inicios de la fiscalización se remontan a la jurisdicción del Tribunal Mayor de Cuentas, institución fundamental de la Corona española en la época Colonial, para vigilar que los tributos debidos al monarca español fueran recaudados, contabilizados, custodiados y entregados sin menoscabo a su legítimo propietario –el rey-. Este Tribunal, denominado desde el siglo XV “Contaduría Mayor de Hacienda”, tuvo una prolongada permanencia y estabilidad a lo largo del tiempo, incluso se conservó nominalmente después de consumada la independencia, aunque bajo la república el sentido de la “hacienda pública” fue enteramente distinto al de la “hacienda real”. Se debe tener en cuenta que actualmente el sentido de la fiscalización corresponde a un contexto, una justificación y un propósito muy diferentes, pero, *funcionalmente*, esta figura guarda identidad con la auditoría de las cuentas del México contemporáneo por parte de los

órganos de control interno y, recientemente, como control externo bajo la responsabilidad de la Auditoría Superior de la Federación.

Gráfica 2. Desarrollo Histórico de la Fiscalización Superior



Fuente: Elaboración propia.

La gráfica 2 presenta de forma muy compacta los medios de control de las finanzas durante la historia de México, dividiéndola entre los conceptos de control interno y control externo. En ese sentido hay que distinguir dos pares de coordenadas. Una tiene que ver con el titular de la hacienda, que será el rey o la república entre las épocas colonial e independiente. La distinción entre control interno o externo se refiere a la presencia de organismos que vigilan la gestión de los recursos públicos desde dentro o desde fuera del gobierno.

1. Antecedentes del control en el sector público

En la Nueva España el control del tributo se remonta al año 1524, es decir, apenas 3 años después de la conquista, pero desde la llegada de Hernán Cortés, se habían designado varios recaudadores del *Quinto Real* y ese año se funda además un Tribunal Mayor de Cuentas.

La Contaduría Mayor de Hacienda permaneció durante los tres siglos de régimen colonial sin modificaciones importantes, aunque sí tuvo algunas adecuaciones respecto de la composición y la precisión de sus atribuciones y poderes de la Contaduría Mayor, especialmente en el año 1593 con las *Ordenanzas del Pardo* de Felipe II.

Con la independencia de México la necesidad más urgente del gobierno nacional era la de obtener y asegurar fuentes de ingreso, así como hacer frente a un déficit que le obligaba a contratar y negociar préstamos tanto domésticos como internacionales. Es así que en 1824 se renueva la Contaduría Mayor de Hacienda para atender estas dos funciones: el control de la recaudación y la vigilancia sobre la deuda pública.

Entre las muchas incertidumbres institucionales de la primera etapa del México independiente se encontraba la conformación federalista o centralista del Estado, lo que implicaba la figura de una Contaduría Mayor de Hacienda o un Tribunal Mayor de Cuentas (Solares, 2004). Entidad que respondería ante la Cámara de Diputados. A partir de la Constitución Federalista de 1857 se crea, una vez más, la Contaduría Mayor de Hacienda dependiente de la Cámara de Diputados, de conformidad a la Ley sobre Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública del 16 de noviembre de 1824. Pero apenas un año después se deroga la Constitución por cuenta del Plan de Tacubaya, de cuño conservador. La etapa que siguió para México fue de agudos conflictos por años. En esa etapa, aunque siguió nominalmente existiendo, el funcionamiento de la Contaduría fue nulo de hecho. Los empréstitos contratados no podían ser saldados, la escasez de ingresos era mantenida dependiendo de nuevos créditos y la inestabilidad política, orillaron a la moratoria de pagos y a la intervención extranjera en repetidos episodios.

Así, en el México independiente, el régimen republicano supuso una transformación estructural completa en lo que se refería al sentido de la Hacienda y al uso que tendría la misma; se fue trasladando gradualmente el énfasis de un esquema centrado en la recaudación, dependiente

tanto del antecedente colonial como de la necesidad del frágil y tierno gobierno republicano, a un esquema centrado en el gasto conforme se iba ampliando y consolidando el estado de bienestar.

Precedente importante es el Decreto de 1873 que pone características al informe anual de la cuenta pública de la Federación, y el año siguiente, 1874, se establece la Comisión Inspectorá que vigilará el desempeño de la Contaduría mayor.

En el México postrevolucionario la Contabilidad Mayor de Hacienda seguirá, conceptualmente, las bases dejadas por el porfiriato pero sufrirá una refundación mediante la Ley emitida en 1937 que se concentró en la estructura orgánica de la Contaduría Mayor y en las características que debería reunir el titular de dicho órgano.

Reformas sucesivas producen cambios más significativos que comienzan precisando la estructura precedente sin alterar, en mayor medida, su orientación y alcances. Sin embargo, pronto se reflejará la necesidad de dar un salto cualitativo, especialmente a raíz de la Declaración de la Comisión de Normas de Control Interno de la Organización Internacional de Instituciones Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) en Lima en 1977.

El 29 de septiembre de 1978 se publicó la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, que la definió como un órgano técnico destinado a la revisión de la cuenta pública del gobierno federal y del Departamento del Distrito Federal.

Es importante destacar que, en apariencia, se mantienen las mismas bases de la contabilidad que reflejan la salud del sistema financiero (equilibrio entre ingresos y egresos), sin embargo, México, en los años setenta, cambió el enfoque de su política a un modelo de Estado de Bienestar. La Administración Pública se expandió y, en poco tiempo, nuevos problemas, como la corrupción, obligaron, política y administrativamente, a modificar el esquema de control a uno más ambicioso y extenso acorde a la situación que se estaba viviendo en el país.

En 1983, al inicio de la gestión del Presidente Miguel de la Madrid, se estableció la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Esta entidad sería responsable del control interno de la Administración Pública Federal, aunque posteriormente recibiría diferentes denominaciones.

A partir del año 1994 se inició un período de reformas estructurales e institucionales para adecuar el marco normativo mexicano a los estándar

res internacionales en materia de fiscalización y control gubernamental, reformas que siguen, entre otras, las normas para las entidades de fiscalización superior promovidas por INTOSAI y que estuvieron a cargo de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, entidad que sustituyó a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

El 14 de julio de 1999 se reformaron los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a fin de crear la entidad de Fiscalización Superior de la Federación que ocupó el lugar de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, antigua, Contaduría Mayor de Hacienda. A este organismo se le dotó de la “Autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones”.

Se ha vuelto lugar común citar el año 2000 como parteaguas de la “transición a la democracia en México”. La alternancia electoral ha traído una interpretación particular del mandato popular que incorpora muy centralmente el interés de controlar la corrupción, mejorar el uso de los recursos públicos, eficientar la acción gubernamental en la satisfacción de las necesidades sociales y facilitar el acceso a la información pública como un elemento que hace posible la fiscalización gubernamental y la rendición de cuentas. El 27 de diciembre de 2000 la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (LFSF) dispuso la organización y funcionamiento que tendría la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y la Unidad de Evaluación y Control como órgano técnico al servicio de la Comisión de Vigilancia en la Cámara de Diputados. Sin embargo, es hasta la reforma del 27 de mayo de 2015 cuando esta entidad pasa a denominarse oficialmente Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados (Art. 79 Const.).

La ASF ejerce el control externo sobre los poderes de la Unión, los entes públicos federales, incluso aquellos que tienen el carácter de autónomos, así como aquellas personas de derecho público que ejerzan recursos federales como los estados, municipios, personas físicas o morales que recauden y ejerzan recursos públicos federales.

Por otra parte, el 27 de septiembre de 2006 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Acuerdo por el que se establecen las normas generales de control interno en el ámbito de la Administración Pública Federal, mismo que fue modificado el 12 de mayo de 2008. Este Acuerdo formaliza la aplicación de un modelo para el control interno en México que sigue las normas aceptadas internacionalmente para el control interno mediante el Marco del *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (COSO) pero con las adaptaciones necesarias para su ejercicio en los Estados Unidos

Mexicanos. Es menester mencionar que el marco COSO pretende una mejor práctica internacional del llamado Gobierno Corporativo.

Al asumir una versión adaptada del modelo COSO se contó con un marco general de referencia para realizar una autoevaluación a las entidades gubernamentales en base a una encuesta que tendría la finalidad de medir el cumplimiento de los objetivos y metas institucionales, así como de brindarles el apoyo necesario para que fueran cumplimentados. Esto implicó un control no tradicional de estas entidades de gobierno: incorporación de un modelo de riesgos, énfasis en la responsabilidad de los Titulares de las instituciones frente al control interno, así como la entrega de dos informes: el informe del titular de la institución al Secretario de la Función Pública y el informe de este Secretario al Titular del Ejecutivo Federal en donde figurarían los compromisos para cumplimentar los objetivos y metas de cada entidad por fechas, con responsables y bajo la firma autógrafa del Titular así como de la opinión del Organismo Interno de Control (OIC).

En septiembre de 2007 se aprobaron reformas a la Constitución, que se publicaron en mayo de 2008 en materia de gasto público y fiscalización superior. Estas reformas facultaron al Congreso de la Unión para legislar en materia de contabilidad gubernamental, con lo que se da inicio a un sistema nacional de contabilidad gubernamental.

Estas reformas determinaron la emisión, el 29 de mayo de 2009, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFCRF). Esta nueva Ley integró y enriqueció lo dispuesto por la Ley de Fiscalización Superior de la Federación del 2000 para fortalecer el marco de fiscalización nacional (Art. 79, 80 y 82 de la LFCRF):

- a) La ASF podrá realizar auditorías de desempeño en el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas federales. También podrá hacer recomendaciones a los entes fiscalizados para mejorar la gestión pública.
- b) Se establece un Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado (PROFIS) con el propósito de dar seguimiento a las revisiones realizadas por las entidades locales de fiscalización.
- c) En adición a las medidas del inciso "e", se otorgan facultades a la ASF para sancionar, mediante la imposición de multas pecuniarias, el incumplimiento en la presentación del Informe de Situación Excep-

cional que sea requerido y se fija un plazo de 30 días hábiles a las entidades fiscalizadas para la solventación de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas.

- d) Se dispone que la ASF podrá fiscalizar directamente los recursos federales que ejerzan los estados, los municipios y el gobierno del D.F., con excepción de las participaciones federales.
- e) Se confirma el principio de anualidad y posterioridad pero se da la posibilidad de que la ASF revise información de ejercicios anteriores, cuando los programas auditados abarquen varios años de ejecución y pago o cuando se trate del cumplimiento de los objetivos de los programas federales.
- f) Se contempla la figura de “Contraloría Social”, cuyo objetivo es atender a aquellas solicitudes de la sociedad mediante denuncias debidamente fundadas, motivadas y con evidencias suficientes, que se someterán a la consideración de la Comisión de Vigilancia.

Una nueva adecuación institucional se realiza a partir de la reforma Constitucional del artículo 75, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 2012:

La Cámara concluirá la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 31 de octubre del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del informe del resultado de la entidad de fiscalización superior de la Federación, a que se refiere el artículo 79 de esta Constitución, sin menoscabo de que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la entidad de fiscalización superior de la Federación, seguirá su curso en términos de lo dispuesto en dicho artículo.

La Constitución establece un ciclo presupuestal que inicia con la elaboración del proyecto de ingresos y egresos (año 1), el cual realiza la SHCP entre el 1 de abril y el 8 de septiembre, fecha en que debe quedar aprobado por la Cámara de Diputados (Art. 74 Constitucional, Fracc. IV); durante el siguiente año natural (año 2), del 1 de enero al 31 de diciembre, se ejerce el presupuesto; la SHCP elabora un informe de gestión que entrega a más tardar el 30 de abril del año siguiente (año 3) (Art. 222 del reglamento de la Cámara de Diputados). A partir del 1 de mayo y hasta el 20 de febrero del siguiente año (año 4) la ASF realiza el informe del resultado de la revisión y fiscalización de la cuenta pública que entrega a la Cámara de Diputados (Art. 223 del Reglamento de la Cámara de Diputados).

A partir del 21 de febrero y hasta el 31 de mayo del año 4, la Comisión de Vigilancia, con apoyo de la Unidad de Evaluación y Control, efectúa el informe de la cuenta pública (Art. 226 del Reglamento de la Cámara de Diputados). Por último, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública elabora un dictamen de la cuenta pública del año 1 y, a más tardar el 30 de septiembre (año 4) aprueba el proyecto de dictamen que deberá presentarse al Pleno para su votación (Art. 288 del Reglamento de la Cámara).

Tabla 1. Cronología de las Instituciones de Fiscalización Superior en México.

Año	Acción	Instancia
1524	Creación por parte del Tribunal Mayor de Cuentas de la Corona Española para la Nueva España	Contaduría Mayor de Hacienda
1824	Creación por parte de la República	Contaduría Mayor de Hacienda
1826	Se establece	Memoria Anual de Hacienda
1836	Creación	Comisión Inspector de la Cámara de Diputados
1838	Sustitución	Contaduría Mayor de Hacienda por el Tribunal de Cuentas
1857	Creación por la Constitución	Contaduría Mayor de Hacienda
1877	Se establece	Reglamento provisional de la Contaduría Mayor de Hacienda
1896	Se crea	Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda
1904	Se establece	Nueva Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda
1910	Sustitución	La Dirección de Contabilidad por una Dirección de contabilidad de Glosa de la Secretaría de Hacienda
1917	Creación	Departamento de Contraloría
1937	Se establece	Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda
1976	Se establece	Ley de Presupuesto y Contabilidad y Gasto Público
1978	Se establece	Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda
1983	Se establece	Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Año	Acción	Instancia
1994	Sustitución	Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
2000	Creación	Auditoría Superior de la Federación
2003	Sustitución	Secretaría de la Función Pública
2015	Complemento y Creación	Sistema Nacional Anticorrupción

Fuente: Elaboración propia.

El 2 de enero de 2013 se realizó una Reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al mismo tiempo se introduce al proceso legislativo la iniciativa de Reforma Constitucional para la creación de la Comisión Nacional Anticorrupción (CNAC). Esta reforma indica el estatus provisional de la Secretaría de la Función Pública (SFP) –destinada a desaparecer– en tanto se llevara a cabo la creación de la Comisión Nacional Anticorrupción.

A partir de esa fecha, lo que parecía un muy claro proyecto fue confundándose, toda vez que los diferentes partidos políticos elevaron varias iniciativas respecto a las características de esta reforma. Otros temas de agenda política fueron priorizados quedando a un lado la discusión de dichas iniciativas, fue hasta finales de 2014 cuando varios incidentes y escándalos de presunta corrupción suscitaron que el tema volviera a tomar actualidad.

El 27 de noviembre, el presidente de la República incluyó en su mensaje a la nación su respaldo al SNAC. Por su parte la Cámara de Diputados anunció que el tema sería retomado en el siguiente período de sesiones, lo que en efecto sucedió pues el 9 de enero de 2015, los coordinadores de los partidos políticos PRI y PAN anunciaron que en febrero se haría la aprobación del sistema incluyendo una Fiscalía Especializada, un Tribunal de Justicia Administrativa, la Secretaría de la Función Pública, Auditoría Superior de la Federación, pero sin la Comisión Anticorrupción.

El 26 de febrero de ese año, la Cámara de Diputados aprobó el paquete de Reformas a 14 artículos de la Constitución con 409 votos a favor, 24 en contra y 3 abstenciones.

La Reforma Constitucional por la que se establece y articula el Sistema Nacional Anticorrupción (SNAC) fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015.

Las modificaciones a los artículos 73, 79, 109 y 113 constitucionales derivaron en las siguientes reformas:

- Se establece y articula un Sistema Nacional Anticorrupción como una instancia de comunicación entre las autoridades locales y federales con atribuciones amplias para prevenir, detectar y sancionar irregularidades administrativas y delitos por actos de corrupción el cual deberá considerar la coordinación de ASF y todos los órdenes de gobierno y los tres Poderes de la Unión.
- Se fortalece y amplían las facultades de fiscalización de la ASF y amplía de 3 a 7 años la prescripción de faltas administrativas graves, dotando a la justicia de un alcance transexenal
- Se crea el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA), el cual podrá sancionar a servidores públicos y también a particulares.
- El Senado de la República ratificará el nombramiento del titular de la Secretaría de la Función Pública.
- Se establece un nuevo régimen de responsabilidades. Se debe definir claramente en la ley secundaria las faltas administrativas graves que serán investigadas y substanciadas por la ASF, por los órganos internos de control o por sus homólogos en las entidades federativas, según corresponda, y serán resueltas por el TFJA que resulte competente.
- Las demás faltas y sanciones administrativas que serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control. De igual manera, los alcances de la ASF para investigar, substanciar y sancionar las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de la Federación.
- La ley debe establecer los supuestos y procedimientos para impugnar la clasificación de las faltas administrativas como no graves que realicen los órganos internos de control, y los entes públicos federales tendrán órganos internos de control.
- La reforma también contempla la obligatoriedad de la declaración patrimonial y de conflicto de interés por parte de los servidores públicos y que, en caso de enriquecimiento ilícito, se procederá a la extinción de dominio.
- El Congreso de la Unión queda facultado para expedir, en un plazo máximo de un año, la ley general que establezca las bases de coordinación del nuevo Sistema Nacional.

Otro aspecto importante a resaltar es el necesario robustecimiento de los mecanismos de seguimiento y monitoreo de información sobre las acciones de la fiscalización superior en temas de fincamiento de responsabilidad resarcitoria, de promociones de responsabilidades administrativas sancionatorias, de denuncias de hechos y de multas aplicadas para que, de manera detallada y puntual, la Cámara de Diputados cuente con esta información y, con ello, pueda conocer la efectividad de la rendición de cuentas.

El Sistema Nacional Anticorrupción (SNAC) busca coordinar y homologar las acciones de los tres órdenes de gobierno en la prevención y sanción de actos de corrupción, con base en la actuación convergente de los órganos internos de control, las entidades de fiscalización superior, la Fiscalía Especial contra la Corrupción y el Tribunal de Justicia Administrativa.

Entre las aportaciones de la reforma para fortalecer la facultad de fiscalización de la ASF se encuentran las siguientes:

- 1) Se elimina el principio de posterioridad y anualidad, facultándose la ASF a realizar auditorías concurrentes durante el ejercicio fiscal en curso.
- 2) Se prevé que las auditorías podrán iniciar a partir del primer día del siguiente ejercicio fiscal al que se va a auditar.
- 3) Se podrá realizar auditorías sobre posibles irregularidades cometidas en ejercicios fiscales anteriores.
- 4) Por lo anterior, se prevén tres fechas para la entrega de informes de auditoría: el último día hábil de junio y de octubre, para los informes individuales, y el 20 de febrero del año siguiente al de la presentación de la Cuenta Pública para el Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, el cual se someterá a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados.
 - a. Los informes individuales incluirán como mínimo el dictamen de su revisión, un apartado específico con las observaciones, así como las justificaciones y aclaraciones que, en su caso, las entidades fiscalizadas hayan presentados sobre las misma (reforma Art.79, fracción II párrafo primero).
 - b. En caso de las recomendaciones las entidades fiscalizadas deberán precisar ante la ASF, las acciones emprendidas, o, en su caso justificar su improcedencia (reforma Art.79, fracción II párrafo quinto).

- c. La ASF deberá presentar los días primero de mayo y de noviembre de cada año, un informe sobre las situaciones que guardan las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas correspondientes a cada uno de los informes individuales. En el informe se incluirán los montos efectivamente resarcidos a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, así como las denuncias penales presentadas y los procedimientos iniciados ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (reforma Art.79, fracción II párrafo sexto).
- 5) Se podrán fiscalizar los recursos provenientes de participaciones federales de las entidades federativas y de los municipios de manera directa, o en colaboración con las entidades locales de fiscalización.
- 6) Se podrán fiscalizar los recursos federales que se ejerzan por fideicomisos, fondos y mandatos, públicos y privados.
- 7) Se podrá fiscalizar la deuda pública estatal y municipal cuya garantía cuente con recursos federales.
- 8) Se podrán fiscalizar los recursos federales que se ejerzan por fideicomisos, fondos y mandatos, públicos y privados.
- 9) No se aplicará el secreto fiduciario a las labores de fiscalización sobre recursos públicos.
- 10) En cuanto a régimen de responsabilidades, la ASF tendrá la función de sustanciar los procedimientos de fincamiento de responsabilidades a los servidores públicos federales y, en su caso, a los servidores públicos de los estados, municipios, del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, y a los particulares, ante el nuevo Tribunal Federal de Justicia Administrativa y, en su caso, ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción de la Fiscalía General de la República (reforma Art.79, fracción IV).
- 11) El alcance de las observaciones y recomendaciones seguirá aplicándose al ejercicio de los recursos públicos de la Cuenta en revisión (Art. 78 fracción I constitucional)
- 12) No obstante, derivado de denuncias la ASF, previa autorización de su titular, podrá revisar ejercicios anteriores de las entidades fiscalizadas, y, en caso de detectar irregularidades, podrá dar inicio a las acciones que correspondan (reforma Art. 79 fracción I párrafo sexto).

- 13) Entre los procedimientos de naturaleza administrativa y penal bajo responsabilidad de la ASF se encuentran los siguientes:
- a. Fincamientos de responsabilidades para enriquecimiento ilícito (reforma Art. 22 fracción II Constitucional) y para faltas administrativas graves a funcionarios públicos y particulares (personas físicas o morales) que participen en actos vinculados con las responsabilidades de dichos funcionarios (reforma Art. 73 fracción XXIX-H párrafo tercero, Art. 109 fracción II constitucional).
 - i. La prescripción para las faltas graves será ahora de siete años (reforma Art.114, párrafo segundo constitucional).
 - b. Fincamiento de responsabilidades administrativas por actos que ameriten amonestación, suspensión, destitución, inhabilitación así como la imposición de sanciones económicas. (reforma Art. 109 fracción II constitucional).
 - c. Se establece la facultad por parte de la ASF de recurrir las determinaciones del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.

2. Estructura del Sistema Nacional de Fiscalización

La Auditoría Superior de la Federación ha promovido la creación del llamado Sistema Nacional de Fiscalización (SNF), que es un mecanismo de coordinación con las entidades de fiscalización de los Estados; su objetivo es el de fortalecer la rendición de cuentas y el impacto de la auditoría gubernamental para mejorar el desempeño de las entidades auditadas y la calidad del gasto público en el país (SNF, 2013c). El SNF quedó definido como:

un conjunto de principios y actividades estructurados y vinculados entre sí, que buscan establecer un ambiente de coordinación efectiva entre todos los órganos gubernamentales de fiscalización en el país, con el fin de trabajar, en lo posible, bajo una misma perspectiva profesional, con similares estándares, valores éticos y capacidades técnicas, a efecto de proporcionar certidumbre a los entes auditados y garantizar a la ciudadanía que la revisión al uso de los recursos públicos se hará de una manera más ordenada, sistemática e integral. (SNF: 2013a)

Un precedente en la formación del SNF fue la firma de las “Bases” para el desarrollo del SNF (SNF: 2012) que constituyó un compromiso, por parte de las instituciones firmatarias, para llevar a cabo un proceso de homo-

logación en la adopción de normas profesionales en materia de fiscalización. Dicha homologación constaba de las normas establecidas por la Organización Internacional de las Entidades de Fiscalización Superior (INTOSAI), entre ellas las más relevantes eran:

- Contar con un órgano superior de fiscalización con autonomía técnica, de gestión y presupuestaria.
- Nombrar a su titular con votación calificada de la Cámara de Diputados y, en su caso, por los congresos estatales.
- Evaluar los resultados de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas, así como su desempeño, mediante el ejercicio de la fiscalización de la Cuenta Pública.

Con estos elementos el SNF precisó que debía considerarse como una estructura en conjunto e interacción con seis propiedades: transparencia, oportunidad, imparcialidad, rigor técnico, integralidad y confiabilidad; propiedades que deben ser tomadas en cuenta en todas las acciones que se lleven a cabo para su implementación (SNF: 2013b). Mismas que permean los seis objetivos que el propio SNF se estableció:

- Establecer una coordinación entre los diversos ámbitos integrantes del sistema.
- Evitar duplicidades y omisiones en las labores de fiscalización, por el contrario, la división de acciones para tener una mayor cobertura y complementariedad.
- Realizar auditorías complementarias y el intercambio de información
- Intercambiar conocimientos y emitir información relevante para la toma de decisiones públicas, mejorar la gestión gubernamental y dar a conocer a los ciudadanos el uso de los dineros públicos.
- De manera general, observar, detectar y diagnosticar riesgos de corrupción, promover opciones de mejora en la gestión del gobierno, localizar errores y puntualizar oportunidades
- Mejorar la calidad de los órganos de fiscalización.

La ASF considera que tanto el Sistema de Fiscalización como el Sistema Nacional Anticorrupción se integrarán, según declara en su modelo (ver Gráfica 3).

La cumplimentación de estos seis objetivos llevó a integrar el denominado *Grupo de Trabajo de Visión Estratégica*. El resultado de las deliberaciones de este Grupo fue el “Plan Estratégico del Sistema Nacional de Fiscalización 2013-2017” que desglosa seis objetivos específicos que evidencian la forma en que se pretende realizar la fiscalización: mediante unos mismos esquemas de acción. De modo que el SNF pretende:

- 1) Establecer normas profesionales comunes para que los auditores guíen su actuación bajo requerimientos institucionales vinculados con la independencia, autonomía, transparencia, calidad y ética profesional. Asimismo, definen conceptos y principios para la ejecución de auditorías, así como directrices específicas y operacionales sobre temas particulares de fiscalización.

Gráfica 3. Integración del Sistema Nacional Anticorrupción y el Sistema Nacional de Fiscalización



Fuente: ASF, Informe General Cuenta Pública 2013, México, ASF, 2015. p. 110

- 2) Crear capacidades, entendidas como habilidades, conocimientos, estructuras y formas de trabajar que hacen que una organización sea efectiva. Se propone, en tal sentido establecer un programa de capacitación coordinado.

- 3) El intercambio de información y el trabajo conjunto. Considera la identificación de áreas comunes de intervención de los órganos de fiscalización, asistencia técnica y apoyo institucional en las revisiones que efectúen los órganos internos de control y las entidades de fiscalización superior, así como la coordinación para la definición de programas anuales de revisión.
- 4) Mejoras en el marco legal vinculado con la fiscalización
- 5) Mayor impacto de la labor de los órganos de auditoría gubernamental en el combate a la corrupción
- 6) Fortalecimiento del papel de la fiscalización en la promoción, determinación y fincamiento de responsabilidades a servidores públicos, con ello se pretende “la instauración de mecanismos de sanción efectivos, a partir de los resultados de un mapeo sobre las facultades sancionatorias de cada institución miembro, así como la realización de un diagnóstico sobre la problemática en la promoción, determinación y fincamiento de responsabilidades a los servidores públicos. Se contempla el establecimiento de lineamientos consensuados sobre la integración de expedientes y la creación de una herramienta de colaboración en la materia”.

El Grupo de Trabajo de Visión Estratégica trabaja en la elaboración de las normas generales de control interno así como en las acciones pertinentes para la realización de esos objetivos a modo que se determinen, divulguen y sean aplicadas por los órganos de control.¹

Se contribuye a la conformación del SNF mediante algunos estudios:

- La determinación de la aplicabilidad de las directrices para la buena gobernanza (INTOSAI GOVs)
- El estudio sobre las necesidades de capacitación a nivel estatal en materia de control interno de acuerdo a los criterios del COSO
- La evaluación del control interno de las entidades auditadas en los programas de auditoría de las entidades fiscalizadoras superiores locales
- El análisis sobre los cambios legales, estructurales y normativos que permitan mejorar el funcionamiento de los OIC.

1 <http://www.cjf.gob.mx/organosauxiliares/contraloria/>

Con la Reforma Constitucional del 27 de mayo de 2015 se dejó completo el conjunto de modificaciones necesarias para habilitar al Congreso de modo que pueda emitir aquellas leyes de carácter general requeridas para perfeccionar las propuestas en materia anticorrupción. Sus características funcionales se desprenden de las atribuciones y obligaciones de sus órganos que se señalan en los tres Artículos Constitucionales siguientes:

- El Congreso de la Unión está facultado para “expedir las leyes que regulen la organización y facultades de la Auditoría Superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales...” (Artículo 73 Constitucional, párrafo XXIV).
- La Cámara de Diputados está facultada para “revisar la cuenta pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas... si del examen que esta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarían las responsabilidades de acuerdo con la ley. En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha autoridad solo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la ley”. (Artículo 74 Constitucional, fracción VI).
- La Auditoría Superior de la Federación tendrá a su cargo “Derivado de sus investigaciones, promover las responsabilidades que sean procedentes ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, para la imposición de las sanciones que correspondan a los servidores públicos federales y, en el caso del párrafo segundo de la fracción I de este artículo, a los servidores públicos de los Estados, Municipios, del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, y a los particulares”. (Artículo 79 Constitucional, párrafo IV)

Sin embargo, varias leyes quedan pendientes por emitir en un plazo que, de acuerdo al Artículo Segundo transitorio de la reforma, termina el 28 de mayo de 2016:

- Una Ley General que ponga bases para el Sistema Nacional Anticorrupción.
- Una Ley General de responsabilidades administrativas que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación.
- Una reforma o cambio en la Ley que regule las funciones de la ASF.
- Una Ley General para que establezca las responsabilidades administrativas de los servidores públicos
- Ley que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
- Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Secretaría encargada del control interno del Ejecutivo Federal).
- Reformas a las normas de gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales.

También quedó pendiente la formalización del SNF, se dispuso la replicación de la organización de los entes públicos federales, estatales y municipales, así como el gobierno y demarcaciones del Distrito Federal. Todos ellos cuentan con organismos internos de control competentes para:

- Investigar presuntas responsabilidades administrativas.
- Solicitar la imposición de la sanción correspondiente a los tribunales de justicia administrativa de las faltas consideradas “graves”.
- Imponer directamente sanciones respecto de las conductas consideradas “no graves”.
- Fiscalizar el uso de los recursos públicos federales.
- Presentar denuncias por probables delitos de corrupción ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.

Para el caso de los miembros del Poder Judicial de los Estados, las constituciones locales preverán lo conducente para la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de estos.

Así el SNF es una instancia colegiada integrada por la participación de diversas entidades (SNF; 2013f)² en tres niveles:

- Auditoría Superior de la Federación (ASF), la Secretaría de la Función Pública (SFP), las Entidades de Fiscalización Superior de las entidades federativas, miembros de la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental A.C. (ASOFIS), y las Secretarías de las Contralorías estatales, integrantes de la Comisión Permanente de Contralores Estados - Federación (CPCE-F).
- Todos los órganos que realizan actividades de fiscalización (interna o externa) en el país e independientemente del Poder en el que estén encuadrados –Ejecutivo, Legislativo o Judicial– o el orden de gobierno al que correspondan –federal, estatal o municipal.
- Las contralorías internas de los organismos constitucionalmente autónomos, así como a las representaciones de los síndicos y contralores municipales.

La apertura de la membresía del SNF a las instancias del tercer nivel permitirá, por una parte, asegurar que los beneficios de la fiscalización lleguen a todos los órdenes de gobierno, especialmente al nivel municipal, mismo que representa la intermediación más directa de los ciudadanos con las autoridades gubernamentales; por otro lado, la coordinación de las acciones de fiscalización entre las instituciones que integran el SNF generará condiciones que permitan un mayor alcance en las revisiones, evitando duplicidades y omisiones.

Si por una parte es cierto que con esta reforma se fortalece la Auditoría Superior de la Federación (ASF), puesto que muchos de los puntos señalados por las organizaciones no gubernamentales especializadas en el sector han sido integrados en la propuesta, por otra parte, la ASF pierde su facultad de imponer sanciones administrativas, pecuniarias y resarcitorias a los servidores públicos y a los particulares, queda reservada esta facultad al nuevo Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

3. Estructura de Sistema de Control Interno en el Sector Público Federal

Como se ha indicado, la Comisión de Normas de Control Interno de la Organización Internacional de Instituciones Fiscalizadoras Superiores (IN-

² <http://www.snf.org.mx/integrantes.aspx>

TOSAI) ha sido un referente importante para definir lo que hoy se conoce como control interno en México; esta organización definió el control interno como:

...un proceso integral efectuado por la gerencia y el personal, diseñado para enfrentarse a los riesgos y para dar una seguridad razonable de que en la consecución de la misión de la entidad se alcanzarán los siguientes objetivos gerenciales:

- Ejecución ordenada, ética, económica, eficiente y efectiva de las operaciones;
- Cumplimiento de las obligaciones de responsabilidad;
- Cumplimiento de las leyes y regulaciones aplicables;
- Salvaguarda de los recursos para evitar pérdidas, mal uso y daño.” (SFP, 2011f)

En México se conduce el control interno en el sector Público Federal de acuerdo al modelo instaurado para Administración Pública Federal (APF), que a su vez, sigue los criterios recién mencionados tomados del *COSO framework* aplicándolo en la Administración Pública Federal, los Poderes de la Unión, así como en los Organismos Constitucionalmente Autónomos (OCA's). Las particularidades de cada ámbito se expondrán a continuación.

3.1. Control Interno en el Poder Ejecutivo

La función de control interno en el Poder Ejecutivo Federal la desempeña la Secretaría de la Función Pública a partir de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1994, con cambios a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, bajo la premisa de que era necesario dotar al Estado de mejores instrumentos de gestión pública para operar con oportunidad y eficiencia, evitar duplicidad de funciones y precisar responsabilidades, para tal efecto entonces se le renombró *Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo*.

Con base al artículo 37 de la citada Ley, esta Secretaría amplió sus funciones de control y responsabilidades de los servidores públicos, ya que se le sumaron las funciones de modernización administrativa, así como el despacho de los siguientes asuntos:

- Desarrollo administrativo integral en dependencias y entidades;
- Normatividad en materia de adquisiciones, servicios, obra pública y bienes muebles;

- Conducción de la política inmobiliaria federal;
- Administración de los bienes inmuebles federales -en la cual encuadran los nombramientos de notarios del patrimonio inmueble federal y las autorizaciones de protocolos especiales-, y la emisión de normas para la conservación de dichos bienes.

Aunque el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 establecía, entre sus líneas de acción promover la probidad y rendición de cuentas de las actividades del Ejecutivo Federal, en la práctica se observaron dificultades para que los órganos internos de control cumplieran sus funciones, por ello, de acuerdo a las reformas que se hicieron a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos –publicadas con fecha 24 de diciembre de 1996– se determinó que los Órganos de Internos de Control tuvieran autonomía respecto al ente sujeto a control. Por ello, se otorgó a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo el poder de designar a los contralores internos y establecer un vínculo funcional con estos.

El 4 de septiembre de 2000 se reformó nuevamente el Reglamento Interior por la entrada en vigor de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. Según estas, la Secretaría debe llevar el Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales (Compranet).

Entre otras disposiciones se estableció que la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, los Titulares de los Órganos Internos de Control en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal pudieran calificar pliegos preventivos de responsabilidades, en los términos de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Además de adecuarse a la reorganización estructural y operativa de la Secretaría se creó, por acuerdo presidencial del 4 de diciembre de 2000, la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal, quedando la Secretaría Ejecutiva de la Comisión a cargo de la SECODAM. El año siguiente se agregó a la estructura una Subsecretaría de Desarrollo y Simplificación Administrativa. A partir de la publicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal del 10 de abril de 2003, se cambió la denominación por Secretaría de la Función Pública, y se le asigna también lo correspondiente a la operación del Sistema de Servicio

Profesional de Carrera. Dicho sistema pretende la profesionalización del servicio público mediante un esquema que contemple el ingreso, desarrollo y permanencia a través del mérito, con igualdad de oportunidades, legalidad, eficiencia, objetividad, imparcialidad, equidad, vocación de servicio y lealtad institucional.

El Reglamento Interior de la nueva Secretaría se emitió el año 2003 y se reformó en 2004 y 2005, para precisar funciones en sus distintas áreas.

De acuerdo a la reforma al ordenamiento del año 2003, en el artículo 37, la LOAPF otorga facultades a la Secretaría de la Función Pública (SFP) para organizar y coordinar el *sistema de control y evaluación gubernamental*, inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con el presupuesto de egresos, así como establecer aquellas disposiciones administrativas que son aplicables a toda la APF.

Es posible destacar, de las diferentes atribuciones, las que corresponden a:

- a) El sistema de control y evaluación gubernamentales realiza funciones de fiscalización interna que inspecciona el ejercicio del gasto y su congruencia con el presupuesto de egresos.
- b) Expedición de normas para el control administrativo en toda la Administración Pública del ejecutivo, por ejemplo, en materia de adquisiciones y normas complementarias para el ejercicio del control administrativo por parte de las entidades señaladas.
- c) Vigilancia del cumplimiento de las normas de control y fiscalización. Establece las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la APF y las realiza.
- d) Vigila también que se cumplan las normas de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda y patrimonio en las dependencias y entidades de la APF
- e) Con el objetivo de promover el desarrollo administrativo, fija bases para el manejo de los recursos humanos, patrimoniales, así como los procedimientos técnicos de las dependencias y entidades sean aprovechados y aplicados con *criterios de eficiencia, eficacia, descentralización, desconcentración y simplificación administrativa*.
- f) Inspeccionar y vigilar directamente o mediante los órganos de control interno, que las dependencias y entidades de la APF cumplan las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisicio-

nes, arrendamientos, servicios y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la APF.

- g) Se incluyen atribuciones respecto a la recepción y registro de las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos de la APF y aquellas correspondientes al Servicio Profesional de Carrera.
- h) Puede a los auditores externos de las entidades, además de normar y controlar su desempeño.
- i) Puede designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la APF, Procuraduría General de República; así como a los titulares de las áreas de quejas y responsabilidades de tales órganos, les asigna a éstos el carácter de autoridad.
- j) Recibir las quejas e inconformidades que presenten los particulares con motivo de convenios o contratos que celebren con las dependencias y entidades de la APF.

La reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), del 2 de enero de 2013 declaró la desaparición de la Secretaría de la Función Pública ya que se derogó, en su totalidad, el artículo 27 de la Ley, no obstante, la reforma Constitucional del 27 de mayo de 2015 la restituye y ordena la reforma a la Ley antes citada.

Esta reforma despojó a la Secretaría de la Función Pública de una de las funciones que se le atribuyeron para que existiera independencia entre controlador y controlado, mandando el control interno a la Secretaría de Hacienda. Por lo que corresponde a la materia bajo control de dicha Secretaría, a saber, el Control Interno, se dispuso que esta función pasara a la Secretaría de Hacienda (SHCP). De conformidad con el artículo 31 de la LOAPF en las fracciones XXI a la XXXIII, la SHCP tendrá facultades de normatividad en materia de adquisiciones, el servicio profesional de carrera y todo lo relativo a la administración de recursos humanos, el desarrollo administrativo, el control gubernamental, así como lo que se refiere a las funciones del INDAABIN y prevé además la designación de comisarios en las entidades de la APF.

El artículo 44 de la LOAPF configura las siguientes características para las Unidades de Auditoría Preventiva, las cuales ocupan el lugar de los denominados Órganos de Control Interno:

- Los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal serán responsables de mantener el control interno y de gestión de la dependencia o entidad que encabecen, con el apoyo de

Unidades de Auditoría Preventiva. Los propios titulares tendrán la obligación de nombrar a los auditores preventivos de su respectiva dependencia y entidad, con base en los perfiles que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para apoyar la política de control interno y la toma de decisiones relativas al cumplimiento de los objetivos y políticas institucionales, al óptimo desempeño de servidores públicos y órganos, a la modernización continua y desarrollo eficiente de la gestión administrativa y al correcto manejo de los recursos públicos.

- Mediante las disposiciones generales que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público respecto de la organización, funcionamiento y supervisión de los sistemas de control interno, además de las Unidades de Auditoría Preventiva, mejora de gestión en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y presentación de informes por parte de dichas unidades, las cuales se registrarán también por las leyes y disposiciones sobre adquisiciones, obra pública, presupuesto, contabilidad, fiscalización superior, procedimiento administrativo, transparencia y acceso a la información, responsabilidades, combate a la corrupción y otras afines a la materia.
- Las unidades de auditoría preventiva formarán parte del Sistema Nacional de Fiscalización e incorporarán en su ejercicio las normas técnicas y códigos de ética de conformidad con las mejores prácticas que considere el referido sistema.
- Las Unidades de Auditoría Preventiva de cada dependencia y entidad formularán en el mes de noviembre su plan anual de trabajo y de auditorías. En los meses de mayo y noviembre entregarán informes tanto al titular de la dependencia o entidad de que se trate, así como a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sobre hallazgos en la gestión y recomendaciones en relación con las acciones correctivas, preventivas y oportunidades de mejora respecto de la calidad y eficiencia de los distintos procesos internos y ejecución de los programas, así como sobre la eficiencia y eficacia en la administración de los recursos humanos, materiales y financieros y de los servicios generales, además de los correspondientes a la situación de desempeño y el ejercicio del gasto; y en su caso, sobre la relación de los procedimientos abiertos por causas disciplinarias, de presunta responsabilidad administrativa y de sanciones aplicadas por la propia unidad de auditoría preventiva, así como de las denuncias presentadas ante la autoridad competente por actos de corrupción. Con base en dichos informes, tanto las dependencias y entidades, así como la Secretaría

de Hacienda y Crédito Público, formularán las recomendaciones pertinentes para mejora de la gestión.

- Los titulares de las dependencias y entidades encabezarán comités de control y desempeño institucional para el seguimiento y evaluación general de la gestión, conforme a las disposiciones que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Por su parte, el Artículo 50 de la LOAPF contempla el papel rector de la Secretaría de Hacienda:

- Las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales con el Sistema Nacional de Planeación y con los lineamientos generales en materia de gasto, financiamiento y evaluación se llevarán a cabo en la forma y términos que dispongan las leyes, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sin perjuicio de las atribuciones que competen a la dependencia coordinadora del sector correspondiente para fines de congruencia global de la Administración Pública Paraestatal.

Estas reformas representan un desconcertante paso atrás, a tiempos en que materialmente no existía el control interno por la falta de independencia entre el auditor y el auditado, a tiempos en los que el responsable de vigilar que no ocurriera el conflicto de interés era subordinado de aquel que lo había instruido a vigilar que no se incurriera en conflicto de interés. No obstante, la medida era congruente con la determinación de desaparecer la Secretaría de la Función Pública y por ello sus funciones tendrían que reasignarse.

En consonancia con el artículo 90 de la Constitución, los artículos 2 y 3 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), ésta se divide en un sector central y otro paraestatal del Poder Ejecutivo, encabezado por el Presidente de la República. (Cf. Gráfica 4).

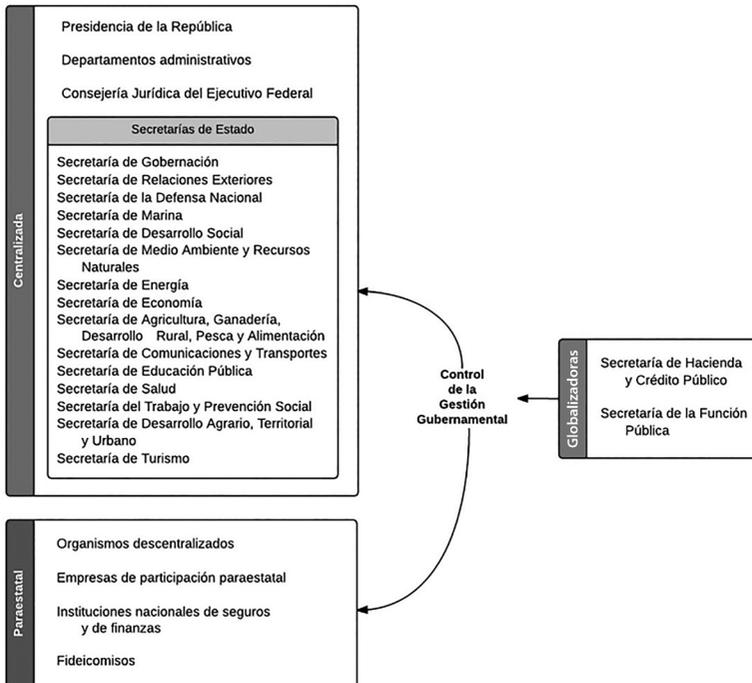
La vigilancia de los Organismos descentralizados está regida por el artículo 60 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales (LFEP) que indica que el Órgano de Vigilancia de los organismos descentralizados estará integrado por un Comisario Público Propietario y un Suplente, designados por la Secretaría de Contraloría General de la Federación. Mientras que el artículo 62 de la LFEP indica que los órganos de control interno serán parte integrante de la estructura de las entidades paraestatales. Sus acciones tendrán por objeto apoyar la función directiva y promover el mejoramiento de la gestión de la entidad; desarrollarán sus funciones conforme a los lineamientos que emita la SFP, de la cual dependerán los titulares de dichos organismos, así como sus áreas de auditoría, quejas y responsabilidades.

El 27 de septiembre de 2006 se publicó, en el Diario Oficial de la Federación, el *Acuerdo por el que se establecen las normas generales de control interno en el ámbito de la Administración Pública Federal*, mismo que fue modificado el 12 de mayo de 2008. Este Acuerdo formaliza la aplicación de un modelo para el control interno en México que sigue las normas aceptadas internacionalmente para el control interno mediante el Marco del *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO)*.

El Acuerdo define el Control Interno Institucional como

El conjunto de medios, mecanismos o procedimientos implementados por los titulares de las dependencias y entidades, y de la Procuraduría General de la República, así como por los demás servidores públicos en el ámbito de sus respectivas competencias, con el propósito de conducir las actividades correspondientes hacia el logro de los objetivos y metas institucionales; obtener información confiable y oportuna, y cumplir con el marco jurídico aplicable a las mismas.

**Gráfica 4. El Control en la Administración Pública Federal
Art. 108 Constitucional y Segundo transitorio**



Fuente: Elaboración propia.

De conformidad al referido acuerdo, los objetivos del Control Interno son:

- I. Promover la eficacia, eficiencia y economía de las operaciones, programas y proyectos;
- II. Medir la eficacia en el cumplimiento de los objetivos institucionales, prevenir desviaciones en la consecución de los mismos, y promover que la obtención y aplicación de los recursos se realice con criterios de eficiencia, economía y transparencia;
- III. Obtener información financiera, presupuestal y de operación, veraz, confiable y oportuna;
- IV. Propiciar el cumplimiento del marco legal y normativo aplicable a las dependencias, entidades y a la Procuraduría, con el fin de que las decisiones, funciones y actividades se lleven a cabo conforme a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas correspondientes, y
- V. Salvaguardar, preservar y mantener los recursos públicos en condiciones de integridad, transparencia y disponibilidad para los fines a que están destinados.

En estos objetivos, se ve una triple dimensionalidad del control interno en la Administración pública:

- 1° El que toca al aprovechamiento de los recursos;
- 2° Las características formales del desempeño organizacional, y
- 3° El cumplimiento de los objetivos institucionales

Vale la pena subrayar que, en la práctica, el control interno se concentra en las dos primeras dimensiones, dejando en otro plano la tercera dimensión.

El acuerdo expone los cinco componentes del modelo COSO y en cuanto al componente de Información y comunicación indica que, los órganos de control interno de la Administración Pública Federal tienen que privilegiar el uso de la información en el cumplimiento de objetivos:

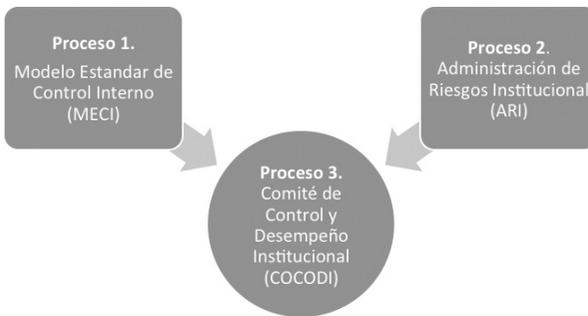
Los titulares de las dependencias, entidades y de la Procuraduría, y los demás servidores públicos en el ámbito de sus respectivas competencias, serán responsables de establecer las medidas conducentes a fin de que la información relevante que generen sea adecuada para la toma de decisiones y el logro de dichos objetivos, metas y programas, así como para cumplir con las distintas obligaciones a las que en materia de información

están sujetas, en los términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables.

De esta forma, la información deberá obtenerse, clasificarse y comunicarse oportunamente a las instancias externas e internas procedentes.

Asimismo, será necesario mantener canales de comunicación con los servidores públicos de las dependencias, entidades y de la Procuraduría, relacionados con la preparación de la información necesaria para la integración de los estados financieros o presupuestales, y la necesaria para la auditoría externa o interna, para conocer hechos que pudieran implicar omisiones o imprecisiones que afecten potencialmente su veracidad e integridad.

Gráfica 5. Componentes del Sistema de Control Interno Institucional



Fuente: Elaboración propia.

“Consideraciones Generales:

“Los titulares de las dependencias, entidades y de la Procuraduría, y los servidores públicos de mandos medios y superiores, en el ámbito de sus atribuciones, deberán identificar y comunicar la información relevante en la forma y en los plazos establecidos en la normatividad aplicable.

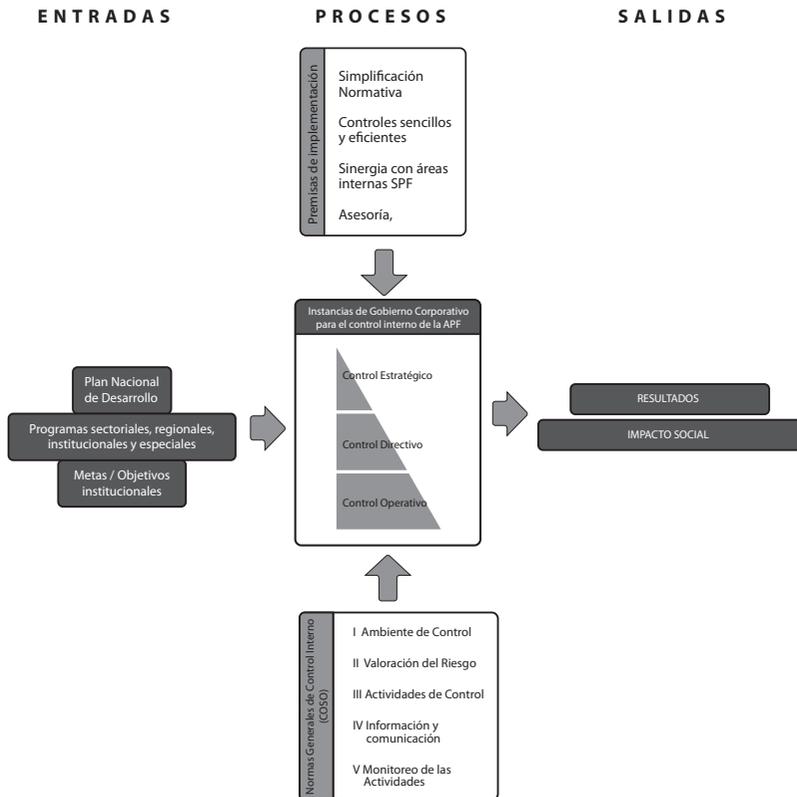
“Se deberá contar con sistemas de información que permita a los usuarios determinar si se está cumpliendo con los planes estratégicos y operativos, así como si se están alcanzando las metas para un efectivo y eficiente uso de los recursos. Debe contarse con sistemas adecuados para proveer la información relativa al presupuesto autorizado, modificado y ejercido.

“Asimismo, la información es necesaria para determinar si las dependencias, entidades y la Procuraduría están alcanzando sus objetivos de conformidad con las leyes, reglamentos y demás normatividad aplicable”.

Instrumentación del Acuerdo

El Acuerdo expone que se distribuirán las acciones de control interno a través de tres procesos (Gráfica 5): Modelo Estándar de Control Interno (MECI) que proporciona las Normas de Control (*Proceso 1*), Administración de Riesgos Institucional (ARI) que ubica los riesgos de incumplimiento (*Proceso 2*), Comité de Control y Desempeño Institucional (COCODI) que es un foro de seguimiento y toma de decisiones (*Proceso 3*).

Gráfica 6. Proceso 1: Modelo Estándar de Control Interno MECI



Fuente: Elaboración propia.

1) MECI: Modelo Estándar de Control Interno

Los elementos a considerar dentro del control interno de los Organismos que rige este proceso se refieren a la planeación, la programación, la presupuestación, la ejecución, el control, la evaluación y los sistemas de información. Se audita, entonces, el cumplimiento de metas y objetivos en cuatro categorías:

- I. Eficacia, eficiencia y economía de las operaciones, programas y proyectos;
- II. Confiabilidad, veracidad y oportunidad de la información financiera, presupuestaria y de operación;
- III. Cumplimiento del marco jurídico aplicable a las Instituciones, y
- IV. Salvaguarda, preservación y mantenimiento de los recursos públicos en condiciones de integridad, transparencia y disponibilidad para los fines a que están destinados.

Como se puede observar en la gráfica 6, el MECI se desglosa en tres fases: Entradas, Procesos y Salidas.

La Fase de *Entradas*, debe considerar tanto los objetivos como las metas que se desglosan en el Plan Nacional de Desarrollo y en Programas Sectoriales, Regionales, Institucionales y/o Especiales.

En el nivel de entradas hay que observar que se trata principalmente de iniciativas de tipo político que tienen que bajarse a niveles operativos y para ello tiene que existir la interface que es la creación de políticas públicas.

Con frecuencia no se construye esa interface, sino que la declaración política suscita un proceso de improvisación administrativa en la que se crean programas, se cumplen metas pero no se generan impactos, toda vez que la definición de los objetivos no contaba con la *expertise* necesaria para la comprensión de la problemática y los mecanismos de atención de los mismos.

La fase de *Procesos* de Control Interno Institucional (CII) demandan que el MECI recurra a la delegación de responsabilidades, es decir, en personal de los tres niveles cuya gestión procura el cumplimiento de sus propósitos específicos (Cf. Gráfica 7): el Nivel Estratégico, el Nivel Directivo y el Nivel Operativo.

De manera más detallada, los tres niveles tienen a su cargo las siguientes responsabilidades:

El nivel de Control Estratégico, encargado de la planeación, tiene como propósito lograr:

- Misión, Visión y Objetivos institucionales
- Cultura de Control (Compromiso y Cumplimiento)
- Planeación estratégica y palancas estratégicas
- Políticas de dirección
- Metas e Indicadores de desempeño funcional
- Sistema de administración de riesgos
- Comité de Auditoría
- Otros Comités (Directivo, Riesgos, Prácticas Institucionales, de Planeación y Estrategia)
- Código de ética y conducta

Gráfica 7. Delegación de responsabilidades para el control interno institucional



Fuente: Elaboración propia.

El nivel de Control Directivo, encargado de la programación, presupuesto y verificación, tiene el propósito de lograr que la operación de los procesos y programas se realicen correctamente en:

- Estructura organizacional
- Control de facultades
- Presupuesto
- Administración de recursos humanos
- Evaluación de desempeño y asesoría
- Sistema de información (MIS)
- Sistema de seguimiento
- Sistema de quejas y denuncias
- Auditoría externa e interna

El nivel de Control Operativo, encargado de las acciones y tareas, tiene por propósito que las acciones y tareas requeridas en los distintos procesos se ejecuten de manera efectiva desde:

- Controles en procesos y actividades
- Registro y documentación de transacciones
- Agendas de supervisión –autocontrol.
- Sistemas de calidad
- Estándares de desempeño y comparativos
- Custodia de bienes y archivos
- Manuales de operación
- Controles de seguridad informática
- Plan de contingencia

Los objetivos y las metas son auditados desde las responsabilidades ya mencionadas, pero en referencias a las normas generales de control interno (COSO). Estas normas generales manejadas en el artículo 14 del Acuerdo son:

Primera norma: Ambiente de control.

Definición: Establecer y mantener un ambiente de control

Elementos a auditar: Compromiso de la alta dirección; integridad y valores éticos; estructura organizacional; recursos humanos; manuales de organización y procedimiento.

Segunda norma: Administración de riesgos.

Definición: Identificar, evaluar y administrar los riesgos: Contexto estratégico; identificación, análisis, valoración y administración de riesgos.

Tercera norma: Actividades de control.

Definición: Implementar y/o actualizar actividades de control

Elementos a auditar: Políticas y procedimientos; revisión de alto nivel al desempeño; resguardo de activos; establecimiento y revisión de indicadores de desempeño; actividades de control en materia de sistemas de información.

Cuarta norma: Informar y comunicar.

Se cuenta con información periódica y relevante de los avances en la atención de los acuerdos y compromisos de las reuniones del órgano de gobierno, de Comités Institucionales, del COCODI y de grupos de alta dirección, a fin de impulsar su cumplimiento oportuno y obtener los resultados esperados.

Quinta norma: Supervisión y mejora continua.

Definición: Supervisar y mejorar continuamente el control interno institucional

- a) Las operaciones y actividades de control se ejecutan con supervisión permanente y mejora continua a fin de mantener y elevar su eficiencia y eficacia;
- b) El Sistema de Control Interno Institucional periódicamente se verifica y evalúa por los servidores públicos responsables de cada nivel de Control Interno y por los diversos órganos de fiscalización y evaluación, y
- c) Se atiende con diligencia la causa raíz de las debilidades de control interno identificadas, con prioridad en las de mayor importancia, a efecto de evitar su recurrencia. Su atención y seguimiento se efectúa en el PTCL.

En la realización del CII participan: el titular de la Institución, el Coordinador del Control Interno, el Oficial Mayor u homólogo, el Enlace de Control Interno (los tres como parte del MECI), el Enlace de la ARI y el Enlace del COCODI (Cf. Gráfica 2.5)

La fase de *Salidas* pretende dos fines: los resultados, como producto inmediato y concreto, y el impacto social, en cuanto producto mediato e intangible.

Así, de esta labor, surgen dos textos por cada institución como productos del seguimiento a la implementación y actualización, los cuales son enviados al Órgano Interno de Control (OIC).

1. El *Informe Anual del Estado que guarda el Control Interno Institucional*. Este documento es el producto de la autoevaluación que se lleva a cabo sobre el Estado que guarda el Sistema de Control Interno Institucional con corte al 30 de abril y que se efectuará por lo menos una vez al año.
2. El *Programa de Trabajo del Control Interno*. Este documento integra y establece el seguimiento de las acciones de mejora, fechas compromiso, actividades y fechas específicas de inicio y término, así como los responsables directos de su implementación.
3. *ARI. Administración de Riesgos Institucionales*

Lo que da sentido al ARI es el cambio de un modelo de gestión reactiva y de coyuntura por un modelo de gestión que incluye el proceso de Administración de Riesgos. Este proceso consiste en el seguimiento de estrategias y acciones enlazado con el COCODI, también reporta en el análisis anual de comportamientos de riesgo (Cf. Gráfica 8). Su labor se realiza a través de cinco etapas llamadas mínimas que se enuncia a continuación:

Etapas I. Evaluación de riesgos

Etapas II. Evaluación de controles

Etapas III. Valoración final de riesgos respecto controles

Etapas IV. Mapa de riesgos institucional

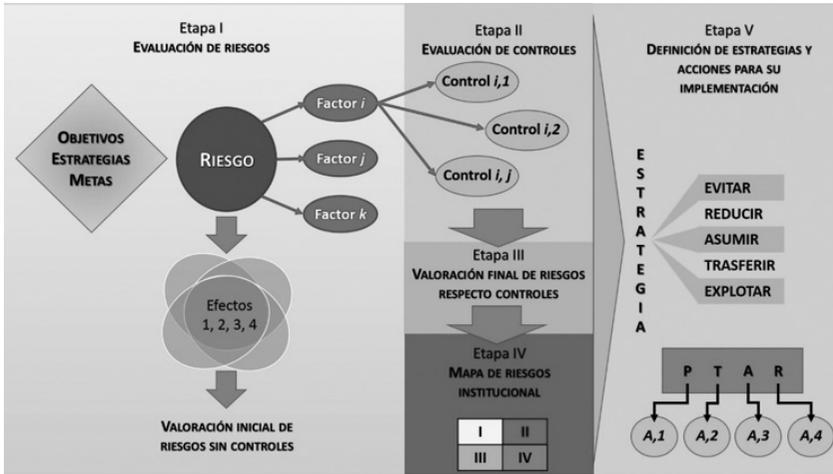
Etapas V. Definición de estrategias y acciones para su implementación

La etapa I de la ARI, *Evaluación de Riesgos*, inicia con la identificación del riesgo que influirá sobre el cumplimiento de los objetivos, estrategias y

metas de la entidad. Con los datos se construye un modelo explicativo sobre los efectos producidos por el riesgo de no realizarse los controles necesarios para cumplimentar los objetivos, estrategias y metas institucionales. Este modelo es una *valoración inicial de riesgos sin controles*.

Posteriormente se procede a descomponer el riesgo en factores; estos factores están implícitos en los efectos de la valoración inicial sin controles.

Gráfica 8. Esquema de ARI. Proceso 2: Administración de Riesgos Institucionales



Fuente: SFP: 2012: 74

La etapa II, *Evaluación de controles*, analiza los controles pertinentes para cada factor de riesgo identificado con la finalidad de construir un nuevo modelo explicativo sobre los efectos producidos por el riesgo, pero contemplando las acciones necesarias para cumplimentar los objetivos, estrategias y metas institucionales. La construcción del nuevo modelo, *valoración final de riesgos con controles* y que constituye la etapa III, permite la realización de la etapa IV, *Mapa de riesgos institucional* que jerarquiza y prioriza las acciones requeridas para cumplimentar los objetivos, estrategias y metas institucionales ante el riesgo de incumplimiento.

Finalmente la etapa V, *Definición de estrategias y acciones para su implementación*, desarrolla el Programa de Trabajo de Administración de Riesgos (PTAR) que tiene como finalidad contribuir al logro de los objetivos y metas institucionales con una seguridad razonable en apego a la normatividad aplicable a la gestión pública. A través de las estrategias de Evitar, Reducir, Asumir, Trasferir y Explotar.

4. COCODI. Comité de Control y Desempeño Institucional

El COCODI proyecta constituir un órgano colegiado al interior de las Instituciones de la APF para apoyar en materia de Control Interno y Desempeño a los Titulares de las mismas, así como a los órganos de gobierno, contribuyendo al logro de objetivos y metas institucionales.

Los objetivos del COCODI son:

- I. Cumplimiento oportuno de los objetivos y metas institucionales.
- II. Establecimiento y actualización del Sistema de Control Interno Institucional.
- III. Análisis y seguimiento de las estrategias y acciones, con prioridad a los riesgos de atención inmediata (ARI).
- IV. Impulsar la prevención de la materialización de riesgos y evitar la recurrencia con la atención de la causa raíz.
- V. Promover el cumplimiento de los programas y temas transversales de la Secretaría de la Función Pública.
- VI. Agregar valor a la gestión institucional.

Los objetivos del COCODI responden al cambio realizado por la ARI del modelo de reacción y de coyuntura por un modelo de gestión; razón por la cual este proceso busca la apropiación del foro por la institución para que sea colegiado e institucional con enfoque a resultados; lo anterior implica un ajuste de funciones del vocal ejecutivo -que se identifica con el Titular del OIC- así como la inclusión de temas centrales en cada sesión del COCODI en el orden del día:

- Verificación del cumplimiento de objetivos y metas institucionales y seguimiento de indicadores
- Seguimiento a la implantación del Sistema de Control Interno Institucional
- Seguimiento al proceso de ARI
- Programas transversales de la Secretaría sólo cuando exista problemática

A comparación con los dos procesos anteriores, MECI y ARI, el COCODI se muestra menos formalizado e integrado, su propuesta pretende que los resultados tengan un enfoque de aprendizajes.

A raíz de la Reforma Constitucional en materia Anticorrupción es posible que la norma de control interno sea elevada a nivel de Ley Federal, sin embargo, primero tiene que estar claro cuáles serán las características del nuevo modelo de CI, ya que casi con seguridad, las disposiciones del acuerdo vigente tendrán que modificarse.

Tanto la SFP como ASF han avanzado en estudios que intentan medir la correlación entre el CI y el desempeño institucional respecto de los objetivos, estrategias y metas de cada entidad. A la par se requiere desarrollar un sistema informático específico que permita disponer de la información necesaria para este tipo de análisis.

Dado el dinamismo de la propia administración en CI tiene que entenderse como un proceso dinámico que implica una continua revisión y análisis, el hecho de que un control funcione hoy, no es ninguna garantía de que funcionará mañana así que, aunque se trata de minimizar el riesgo, nada garantiza que se elimine.

Todo control –por sus antecedentes analíticos– se debe relacionar con un riesgo, eso lo convierte en la antítesis de la discrecionalidad. Cada control está destinado a disminuir el riesgo a que fue destinado así que el control en sí mismo no tiene un valor, está en función del valor que agrega a los resultados deseados, de no ser así, ese control debe ser eliminado. Además, el desacato de un control tiene una consecuencia: el incumplimiento de los objetivos, estrategias y metas institucionales, por ello, dicho desacato merece una sanción pues donde no existe voluntad se hace necesaria en apoyo de la Ley.

Aunque los controles suponen que la gente no hace lo que se les indica sino lo que se les controla, no significa que los diversos funcionarios públicos incumplirán a cada instante la ejecución de las acciones pertinentes a su delegación de responsabilidad porque si esto fuera así, la abundancia de desconfianza se convertirá a su vez en una sobreabundancia de controles.

Con todo, no debe olvidarse el justo sitio que le corresponde al control: primero es el destinatario y luego el proceso de control, jamás a la inversa.

El argumento anterior puede resumirse en una bipolaridad entre controlador y controlado. El controlado tiene un margen de acción dentro de las expectativas del controlador, no hace lo indicado sino aquello que es controlado, por lo tanto, se establece una relación en donde el controla-

do es títere en manos del controlador, por lo que esta situación deviene en un instrumento de poder.

Por oposición, el líder (como lo entiende Drucker, 2009) no quiere títeres, requiere del talento y la iniciativa de sus colaboradores, a quienes no controla sino promueve, de ellos espera que actúen conforme a lo indicado y no solamente que se limiten a lo controlado. Aquí la relación de poder no se centra en el subordinado sino en el propósito, tanto el líder como el colaborador buscan control sobre el propósito.

3.2 Control Interno en el Legislativo

Por lo que toca al Poder Legislativo, éste cuenta con una Contraloría Interna para cada una de sus Cámaras.

En la Cámara de Diputados el artículo 53 de la Ley Orgánica del Congreso General publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre de 1999, establece en su número 1 que:

La Cámara cuenta con su propia Contraloría Interna, cuyo titular tiene a su cargo practicar auditorías, revisiones, investigaciones y verificaciones; recibir quejas y denuncias y aplicar los procedimientos y sanciones inherentes a las responsabilidades administrativas; así como conocer de los recursos de revocación, de conformidad con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y llevar a cabo los procedimientos derivados de las inconformidades presentadas por contratistas y proveedores conforme a la normatividad aplicable. La Contraloría se ubica en el ámbito de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos y debe presentar a ésta un informe trimestral sobre el cumplimiento de sus funciones. Su titular es nombrado a propuesta de dicha Conferencia, por las dos terceras partes de los individuos presentes en el Pleno.

Por lo anterior, la Contraloría se propone establecer los mecanismos de fiscalización, control, auditoría y evaluación para supervisar el funcionamiento de las unidades administrativas dentro de su campo de acción, así como realizar las recomendaciones necesarias orientadas a mejorar los procedimientos administrativos que emplean las áreas, con el propósito de que éstas cumplan con los ordenamientos legales aplicables y así lograr el óptimo aprovechamiento de los recursos de los que dispone la Cámara.

Operativamente, la Contraloría Interna de la Cámara de Diputados elabora su Programa Anual de Control y Auditoría que es aprobado por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.

También diseña e implementa el Sistema Integral de Control y Evaluación de la Gestión de las unidades administrativas de la Cámara de Diputados, del cual se desprende la evaluación del cumplimiento de los programas y políticas aprobados por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.

Deberá, asimismo establecer los lineamientos para la colaboración, que deba prestar la Contraloría a la Auditoría Superior de la Federación, para el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades.

Para realizar sus funciones, la Contraloría Interna de la Cámara de Diputados cuenta con tres direcciones:

- Dirección General de Control y Evaluación
- Dirección General de Auditoría
- Dirección General de Quejas y Denuncias, e Inconformidades

La primera de estas direcciones tiene a su cargo la prevención de actos fuera de norma u omisiones, a través de la evaluación del desempeño y a la revisión y actualización del marco normativo. Así como intervenir en los diversos actos de fiscalización y prevención administrativa.

También coordinan la participación de la Contraloría en los procedimientos de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obra pública, así como enajenación, baja y destino final de bienes que se lleven a cabo en la Cámara de Diputados, de conformidad con la normatividad vigente. En su caso, emiten recomendaciones al Comité de Adquisiciones, Arrendamientos, Obras Públicas y Servicios.

A este órgano corresponde coordinar y organizar la participación de las actas de entrega-recepción de las unidades administrativas y parlamentarias de la Cámara, a fin de verificar que se cumpla con la normatividad aplicable, y en caso de incumplimiento dar vista al área correspondiente para proceder en su caso, al financiamiento de la responsabilidad administrativa correspondiente.

La Dirección General de Auditoría vigila que las operaciones de la Cámara de Diputados se realicen con apego a los planes, programas y metas establecidos de conformidad a la normatividad aplicable, verificando que el manejo y aplicación de los recursos financieros, humanos y materiales se lleven a cabo, con eficiencia y eficacia, los registros contables, financieros

y presupuestales sean correctos, y se garantice la salvaguarda de los bienes patrimoniales de la cámara.

Planifica y ejecuta auditorías, evalúa los resultados y elabora los informes correspondientes. En su caso, hace investigaciones de datos terceros como parte de las funciones de auditoría. Elabora los dictámenes técnicos-contables que resulten de la detección de posibles responsabilidades que sirvan de base para iniciar los procedimientos correspondientes.

Por último, la Dirección General de Quejas y Denuncias e Inconformidades está destinada a la atención de las quejas, denuncias e inconformidades interpuestas contra servidores públicos adscritos a la Cámara de Diputados que hayan incurrido en actos u omisiones en el desempeño de sus funciones que impliquen responsabilidad administrativa, con el fin de substanciar y resolver el procedimiento disciplinario conforme a la ley de la materia; así como formular las resoluciones en los recursos de revocación, interpuestos por los servidores públicos, respecto a la imposición de sanciones administrativas, realizando la defensa jurídica de éstas en los juicios de nulidad y de amparo que se promuevan ante los Tribunales Federales.

Por lo que toca a la Cámara de Senadores la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en sus Artículos 112 y 113 establece que la Cámara de Senadores contará con una Contraloría Interna, la cual tendrá a su cargo la auditoría del ejercicio del presupuesto de egresos, incluyendo los recursos asignados a los grupos parlamentarios. Así mismo, que este Órgano Interno de Control deberá presentar al Pleno, por conducto de la Mesa Directiva, un informe semestral sobre dicho ejercicio, el cual una vez aprobado, será remitido por el presidente de la Cámara a la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación para los efectos legales conducentes.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002, en sus Artículos, 3º fracción I y II, dispone que la Cámara de Senadores establecerá un órgano para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos adscritos a la misma.

A su vez el Estatuto para los Servicios Parlamentarios, Administrativos y Técnicos del Senado de la República publicado en el Diario Oficial de la Federación, en fecha 27 de diciembre de 2011, establece la estructura, las relaciones de mando, coordinación y supervisión, así como la descripción

y funciones de las dependencias y unidades de apoyo que dirigen y presentan los servicios parlamentarios, administrativos y técnicos.

La normativa establece que la Contraloría del Senado cuenta con:

- Subcontraloría de Auditoría
- Subcontraloría de Responsabilidades, Quejas y Denuncias
- Subcontraloría de Evaluación de la Gestión Administrativa
- Subcontraloría de Evaluación de la Gestión Parlamentaria
- Coordinación de Auditoría a Grupos Parlamentarios.

De acuerdo al artículo 113 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos las atribuciones de la Contraloría Interna del Senado serán:

- a) Realizar la auditoría interna del ejercicio del presupuesto de egresos de la Cámara. También auditará a los grupos parlamentarios respecto del ejercicio de los recursos que les sean asignados por la Cámara, para lo cual deberán presentar un informe semestral;
- b) Presentar al Pleno por conducto de la Mesa Directiva un informe semestral sobre el resultado de la auditoría al ejercicio del presupuesto de egresos de la Cámara, el cual, una vez aprobado, será remitido por el Presidente de la misma a la Auditoría Superior de la Federación para los efectos legales conducentes;
- c) Evaluar la gestión de las unidades de apoyo técnico, administrativo y parlamentario de la Cámara, para medir la eficiencia, eficacia, economía y calidad en su desempeño, así como los resultados e impacto de los programas y recursos ejercidos, presentando ante los órganos de gobierno correspondientes los informes de resultados;
- d) Proporcionar asesoría a los servidores públicos de la Cámara y coordinar la recepción de sus declaraciones de situación patrimonial, así como vigilar su registro y dar seguimiento a la evolución patrimonial, en términos de lo previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos;
- e) Recibir y dar trámite a las quejas y denuncias que se formulen con motivo del presunto incumplimiento de las obligaciones administrativas

de los servidores públicos de la Cámara, establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos;

- f) Iniciar y desahogar los procedimientos administrativos derivados de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en contra de los servidores públicos de la Cámara por incumplimiento de las obligaciones establecidas en dicha ley, e imponer las sanciones correspondientes;
- g) Admitir, desahogar y resolver los recursos que se interpongan en contra de sus resoluciones;
- h) Intervenir en los procesos licitatorios de la Cámara, en el ámbito de sus atribuciones, conforme a la normatividad que la rige, respecto de la adquisición, arrendamiento, prestación de servicios, obras públicas y enajenación de bienes muebles e inmuebles;
- i) Admitir, desahogar y resolver las inconformidades o conciliaciones que se presenten con motivo de los procesos licitatorios, en términos de la normatividad aplicable;
- j) Participar conforme a sus atribuciones en los actos de entrega-recepción, así como en las actas administrativas en las que soliciten su intervención los órganos directivos, comisiones y comités del Senado, o las dependencias de la propia Cámara;
- k) Realizar la defensa jurídica de las resoluciones que emita, cuando sean impugnadas ante los tribunales federales competentes;
- l) Expedir con la intervención de su titular, la certificación de los documentos que obren en sus archivos cuando así se requiera;
- m) Emitir las normas administrativas internas, en el ámbito de sus atribuciones, que estime convenientes para regular su funcionamiento, las cuales deberán ser previamente sancionadas por la Mesa Directiva, y
- n) Las demás que determine la Mesa Directiva.

3.3 Control Interno en el Poder Judicial

El Control Interno en el Poder Judicial de la Federación recae directamente en la Contraloría del Poder Judicial de la Federación, la cual está encargada de “vigilar el cumplimiento de la normativa administrativa, el correcto ejercicio del presupuesto, la administración eficaz y transparente

de los recursos, y el desempeño legal, eficiente y honesto de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”. (SCJN, 2003)

La visión de este órgano consiste en ser reconocido como un órgano de control que contribuye a hacer más eficiente, eficaz, legal y transparente la gestión administrativa del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral.

Su fundamento está en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en sus artículos 103 y 104. Al respecto, el primero de estos artículos indica que “la Contraloría del Poder Judicial de la Federación tendrá a su cargo las facultades de control y la inspección del cumplimiento de las normas de funcionamiento administrativo que rijan a los órganos, servidores públicos y empleados del propio Poder Judicial de la Federación, con excepción de aquellas que correspondan a la Suprema Corte de Justicia”.

El artículo 104, por su parte, precisa las atribuciones correspondientes a la Contraloría:

- I. vigilar el cumplimiento de las normas de control establecidas por el Consejo de la Judicatura Federal;
- II. comprobar el cumplimiento por parte de los órganos administrativos de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, egresos, financiamiento, patrimonio y fondos;
- III. llevar con excepción del relativo a la Suprema Corte de Justicia, el registro y seguimiento de la evolución de la situación patrimonial de los servidores públicos del poder judicial de la federación a que se refiere la fracción VI del artículo 80 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos;
- IV. inspeccionar y vigilar el cumplimiento de las normas y disposiciones relativas a los sistemas de registro y contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios y recursos materiales del Poder Judicial de la Federación, y
- V. las demás que determinen las leyes, los reglamentos y acuerdos generales correspondientes.

Según el Acuerdo General 17/2003 del Consejo de la Judicatura Federal publicado en el D.O.F. el 14 de abril de 2003, la Contraloría cuenta con la Dirección General de Auditoría, que es el órgano de la Contraloría encargado de realizar las actividades de control, vigilancia y supervisión en materia de adquisiciones, almacenes, servicios generales, obra pública y servicios relacionados con la misma, manejo presupuestal, elaboración de la cuenta pública, operaciones financieras y su registro contable.

Cuenta también con la Dirección General de Responsabilidades, la cual lleva el Registro Patrimonial, los Procedimientos Administrativos, el control de los Bienes Asegurados y Decomisados, así como la Auditoría Jurídica, Informática y Administrativa

3.4 Control interno en los Órganos Constitucionalmente Autónomos

Los llamados Órganos Constitucionalmente Autónomos (OCA's) han sido introducidos en el sistema jurídico de los Estados Unidos Mexicanos a través de diversas reformas constitucionales determinadas por el Constituyente permanente. Su introducción responde a la evolución del concepto de distribución del poder y su actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público: Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial.

La misión principal de los OCA's radica en atender necesidades fundamentales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Razón por la cual se ha encargado a los OCA's funciones estatales específicas, la finalidad es obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales.

Lo anterior no implica alteración o destrucción de la tradicional doctrina de la división de poderes pues la circunstancia por la cual los OCA's mantienen autonomía e independencia respecto de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano. No obstante, la división de los poderes públicos trasciende la segmentación tradicional en términos del artículo 49 constitucional y la Constitución, al reconocer la existencia de organismos públicos con goce de autonomía para preservar su independencia respecto de los poderes públicos, deja la puerta abierta para que los OCA's adquiera un carácter de cuasi poderes, como sucede en otros países, donde si se les ha dado ese carácter como es el caso de Venezuela.

Según el criterio de la Corte estos organismos deben constituirse conforme a las siguientes condiciones (Cf. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 2008, 1871):

- 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
- d) Atender funciones esenciales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

En lo referente a la autonomía de la entidad de fiscalización superior, hay una discusión sobre el lugar que corresponde a este ente responsable del control externo, dando por sentado que no existe eficacia del control interno por ser parte del ente auditado. Se presupone que la falta de independencia condiciona los resultados. El Auditor Superior de la Federación Juan Manuel Portal ha defendido esta posición (Portal 2013).

Los OCA's creados por el Constituyente permanente son el Instituto Nacional Electoral (INE), la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) y el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFETEL).

Instituto Nacional Electoral

El antecedente al Instituto Nacional Electoral (INE) fue el Instituto Federal Electoral (IFE).

La contraloría General del IFE fue creada mediante la reforma al artículo 41 Constitucional, en específico al segundo párrafo de su Base V. La reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2007 y dotó a esta Contraloría General de autonomía técnica y de gestión para la fiscalización y vigilancia de los ingresos y egresos del propio Instituto.

En mayo de 2015 se realizó otra reforma constitucional, en la fracción V apartado A, por la cual se cambió la denominación de la Contraloría General de IFE a Órgano Interno de Control (OIC). La designación del titular de este órgano ya estaba prevista por la Cámara de Diputados, se realizaría con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes a propuesta de instituciones públicas de educación superior.

Las atribuciones y facultades de esta Contraloría (OIC) se encuentran establecidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y el Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral.

De acuerdo al Artículo 490 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE), a la Contraloría del INE corresponde entre otras funciones “Fijar los criterios para la realización de las auditorías, procedimientos, métodos y sistemas necesarios para la revisión y fiscalización de los recursos a cargo de las áreas y órganos del Instituto”.

A su vez, el artículo 82 del Reglamento Interior del Instituto Nacional Electoral establece la existencia de un programa anual, los procedimientos, métodos y sistemas necesarios para la revisión y fiscalización de los recursos a cargo de las áreas y órganos del Instituto y la atribución de verificar que el ejercicio de gasto del Instituto se realice conforme a la normatividad aplicable, los programas aprobados y montos autorizados, así como, en el caso de los egresos, con cargo a las partidas correspondientes y con apego a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas conducentes.

Se contempla también que el OIC:

Reciba e investigue las quejas y denuncias que se presenten en contra de los servidores públicos del Instituto.

Emita los lineamientos para instruir, desahogar y resolver los procedimientos administrativos disciplinarios por la presunta existencia de actos u omisiones de servidores públicos del Instituto por incumplimiento a las obligaciones establecidas en la Ley Electoral.

Instruya, desahogue y resuelva los procedimientos administrativos disciplinarios respecto de las quejas y denuncias que se presenten.

En un régimen propio de responsabilidades, la Contraloría del INE lleva registro de las declaraciones de situación patrimonial de los servidores públicos del Instituto y puede solicitar a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores información bancaria, fiscal, inmobiliaria o de cualquier otro tipo relacionada con los servidores públicos, sus cónyuges, concubinas o concubinarios y dependientes económicos directos, con la finalidad de que el órgano de control verifique la evolución del patrimonio de aquéllos.

En el caso de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones el párrafo 19 del artículo 28 de la Constitución ahora establece que ambas entidades serán independien-

tes en sus decisiones y funcionamiento, profesionales en su desempeño e imparciales en sus actuaciones. La fracción XIII de dicho párrafo establece que ambos contarán con un órgano interno de control, cuyo titular será designado por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, en los términos que disponga la ley.

El artículo 74, fracción VIII ordena sean designados en la Cámara de Diputados, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, los titulares de los órganos internos de control de los organismos con autonomía reconocida por la Constitución que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación.

4. Modelo internacional para el Control Interno Institucional (COSO Framework)

Miguel Acosta Romero entiende el control como:

La fase de la administración por medio de la cual se establecen mecanismos para revisar el eficaz y eficiente funcionamiento de la planeación, la organización y la ejecución. En cuanto comprende la evaluación, quienes lo llevan a cabo emiten opiniones tendientes a la eliminación de las desviaciones y los errores” (Acosta 1991: 515).

En cambio, Márquez (2005: 28) define: “El llamado control interno o autocontrol se puede entender como el conjunto de políticas y procedimientos que establece una institución para obtener una razonable seguridad de que alcanzará los fines que se ha propuesto”.

Por su parte, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público entiende por control interno:

un mecanismo preventivo y correctivo adoptado por la administración de una dependencia o entidad que permite la oportuna detección y corrección de desviaciones, ineficiencias o incongruencias en el curso de la formulación, instrumentación, ejecución y evaluación de las acciones con el propósito de procurar el cumplimiento de la normatividad que las rige y las estrategias, políticas, objetivos, metas y asignación de recursos (SCHP s.f.: 118).

El *benchmarking*³ internacional en materia de control interno se refiere al marco integrado de control aplicable a la contabilidad general de las instituciones y que corresponde al deber ser sujeto a la auditoría que estable-

3 Búsqueda de las mejores prácticas en un área, generalmente en el ámbito internacional.

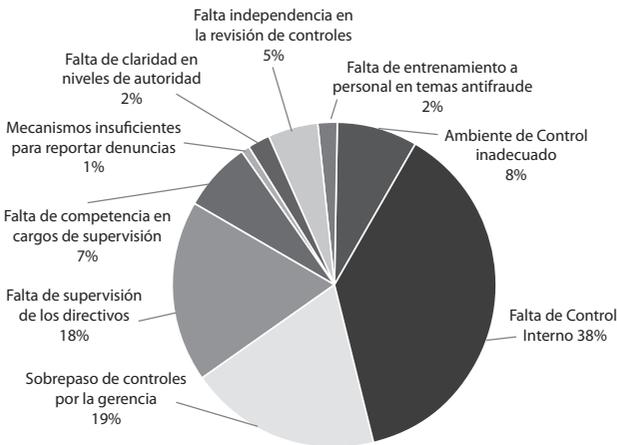
ce el *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (conocido como COSO, por sus siglas). Tanto la Secretaría de la Función Pública como la Auditoría Superior de la Federación toman como referentes las orientaciones de COSO, mismas que contemplan cinco aspectos (Inostroza 2011):

- 1) Ambiente de control
- 2) Evaluación de riesgos
- 3) Actividades de control
- 4) Información y comunicación
- 5) Supervisión

Aunque el modelo COSO no se refiere específicamente a la gestión del conocimiento sino al denominado “control de riesgos”, que rige la función y los criterios de actuación de los órganos de auditoría interna, en este enfoque existen elementos vinculados con el estudio de la gestión organizacional del conocimiento, ya que se incluyen tres indicadores relativos a la información y la comunicación.

Este marco de control interno del *Committee of Sponsoring Organizations* (COSO) fue dado a conocer en 1992. Fue el más importante esfuerzo por definir y formalizar el control interno así como por establecer los parámetros para su medición (D’Aquila, 2013. 23).

Gráfica 9. Fallas que facilitaron la corrupción o fraude según Deloitte



Association of Certified Fraud Examiner Report to the Nation of Occupational Fraud & Abuse (2010)
Impacto de Estatuto Anticorrupción – Control Interno ©2012 Deloitte Touche Tohmatsu

El Control interno es definido como “un proceso, efectuado por el conjunto de directivos, gestores y otro personal designado, para proveer seguridad razonable respecto del logro de los objetivos correspondientes a estas categorías:

- 1) Efectividad y eficiencia de las operaciones,
- 2) Confiabilidad de los reportes financieros,
- 3) Cumplimiento de las leyes y regulaciones aplicables” (D’Aquila, 2013. 23).

Estos objetivos se vinculan con cinco componentes, los cuales han sido la norma desde entonces; recientemente fueron enriquecidos y desglosados mediante la actualización del Marco Integrado de control interno.

Según datos de la firma Deloitte la corrupción se explica por la falla en los mecanismos de control. De acuerdo a sus ponderaciones esta es la principal razón que explica la incidencia de prácticas corruptas (Ver Gráfica 9).

Los expertos (Márquez, 2005: 41ss) distinguen el control por el momento y propósito con que se realiza:

- a) Control preventivo: que puede ser el más eficaz porque evita la concreción de un riesgo, protege a la hacienda pública, o la comisión de un acto ilegal. Esta modalidad corresponde en sentido amplio al denominado entorno de control.
- b) El Control correctivo: Su carácter es administrativo y por su temporalidad es concurrente o coincidente con la acción de la organización. Mediante la práctica de auditorías o revisiones se pueden detectar desviaciones o irregularidades que pueden ser corregidas con oportunidad.
- c) Control represivo, conclusivo o a posteriori, corresponde al término de la operación de la organización y está destinado a verificar si los actos administrativos sujetos a control cumplen con todas aquellas características que le son debidas y, en su caso, procede a la persecución y sanción de las responsabilidades detectadas.

El siguiente capítulo abordará la relación entre poder, administración y conocimiento.

2

Poder, administración y conocimiento

La laguna estigia poseía el poder de hacer invulnerables a los cuerpos, pues en ella estaban presentes, como almas errantes, los espíritus de los muertos insepultos. Se sabía que bañarse en esas aguas tenebrosas podría conceder la invulnerabilidad.

La Administración Pública es predominantemente un saber práctico, un tipo de tecnología destinada al mejor aprovechamiento de los limitados recursos que están a disposición del gobierno para atender a los derechos humanos y sociales, así como propiciar la materialización de las expectativas de desarrollo (Stiglitz & Rosengard, 2015).

El papel del conocimiento en la Administración Pública se desdobra en varias dimensiones analíticas. Una es la del uso práctico del conocimiento, tema que los filósofos clásicos denominaban de la razón práctica (Kant, 2013), que consiste en el desentrañamiento de las relaciones causales para controlarlas (Bacon, 2002), el uso condicionado de la razón orientada a la consecución de fines (Weber, 2002), lo que en el lenguaje actual se denomina aplicación del conocimiento e innovación (Drucker, 1993). En otra dimensión el conocimiento se traduce en el cultivo del saber puramente teórico y especulativo (McCain & Segal, 1988), destinado a la explicación de la naturaleza, problemáticas, necesidades y potencialidades del objeto de estudio, sin que se anteponga la pretensión de cambiar o mejorar sus características, esto es, uso no condicionado de la razón.

La Administración Pública no busca ese último tipo de conocimiento, pero lo requiere. El saber teórico continuamente nutre la justificación y

características de eso que el gobierno pone en acción mediante razones y argumentos, hablando de políticas públicas (Wildavsky & Hecló, 1974; Majone, 2003); pero puede circunscribirse exclusivamente al estudio de los fenómenos políticos y sociales adquiriendo el carácter de sociología y ciencia política.

Existe una *política del conocimiento* asociada con el poder y la estratificación social. En virtud de la política del conocimiento las dos dimensiones anteriores encuentran aplicación en una tercera dimensión irreductible e independiente tanto de los propósitos del saber especulativo como del saber aplicado, esta es la del uso del conocimiento para obtener, acrecentar y conservar el poder.

La política del conocimiento es intrínseca a la naturaleza de la Administración Pública, la cual sirve al poder, aunque este propósito aparezca solapado con los objetivos de gobierno y estado de bienestar, así lo vio Weber en su preclara teoría de la burocracia (Weber, 2002).

Estas consideraciones ponen en evidencia que se pueden desarrollar diferentes reflexiones sobre el vínculo entre conocimiento y Administración Pública, pero resulta más pertinente intentar un estudio de la conjunción de las tres dimensiones: la teórico-especulativa, práctica y política. La gestión del conocimiento no debería quedar ingenuamente desvinculada de sus implicaciones y usos, reduciendo así contradictoriamente el papel del conocimiento a su uso puramente técnico o terapéutico.

Este trabajo hace una apropiación afirmativa de la gestión del conocimiento, pero no lo hace con una postura ingenua, sino como "practicantes reflexivos", como propone Jay Liebowitz en su prólogo a la segunda edición de *Knowledge management in theory and practice*, titulado incisivamente *¿Podrá sobrevivir la gestión del conocimiento?* Para él los más de veinte años que anteceden la historia de este tratado no han sido suficientes para declarar que ha nacido como una disciplina y que ha sido aceptada con generalidad en las organizaciones (Dalkir, 2011: xiii).

Hablar de conocimiento e innovación puede ser un lugar común de fácil justificación y aceptación en el ámbito de las organizaciones y su administración. Pero no sería difícil que este discurso devenga en una de tantas terapias de gurúes de la literatura de negocios.

Este trabajo se refiere al papel del conocimiento en el ámbito del Estado, el gobierno y la Administración Pública, siguiendo una ruta política y crítica.

No obstante, una cosa lleva a la otra; hacer una revisión crítica de la gestión del conocimiento y su función política nos conduce a problematizar asimismo la propia Administración Pública, sus objetivos y sus métodos. Es por ello que el control interno, como una de las vertientes de la gobernanza, cae en el centro de esta discusión: ¿Qué controlar? ¿Para qué controlar? ¿Por qué la gestión de asuntos públicos tiene que ser controlada?

Una de las áreas de acción del gobierno a lo largo de la historia ha sido la de controlar el uso y destino de los recursos de la hacienda. Para ello se han desarrollado intrincados sistemas que tienen su eje en una legislación que rigidiza la administración y busca someter a control la conducta de los funcionarios y les obliga a rendir cuenta de la administración de, bienes y caudales. El paso de la monarquía a la democracia no altero este patrón. Por eso, como observó Foucault (2003: 236-237), la estadística es el núcleo de las tecnologías del control en función de la hacienda real. Existe por lo tanto una génesis común de conocimiento y control aplicados a la administración del Estado.

La necesidad del control se sostiene teniendo como fondo una antropología política que hace de la persona un elemento sospechoso y riesgoso. Con la evolución política y administrativa, se va des-personalizando el mecanismo de control y este va siendo depositado en una serie de tecnologías y estructuras creadas a tal efecto. A diferencia de las personas, la ley y la estructura administrativa como un sofisticado encausamiento, dirigen a la consecución necesaria de fines. Así se despoja a la persona de intencionalidad y se deposita ésta en un elemento objetivo que le es ajeno. La racionalidad está presente en el propio diseño de esta estructura, pero no se le da un papel funcional más allá. La intencionalidad es concluyente y estática; sirve para encontrar soluciones, pero éstas son tratadas como definitivas. Es por eso que el conocimiento, la comunicación y el aprendizaje quedan soslayados. En cierto sentido el burócrata⁴ es un engrane de la maquinaria administrativa, despojado de la necesidad de iniciativa. En consecuencia, los valores para el servicio público a los que se apela en el marco legal mexicano (Art. 108 de la Constitución) resultan inconducentes como sucedería con la pretensión de aplicar valores al funcionamiento de un tostador de pan.

Los temas conocimiento y control ha sido tratados por varios autores y teorías, ya sea por separado o en conjunto.

4 El uso del término burócrata a lo largo de este texto seguirá siempre el sentido dado por Weber en *Economía y Sociedad* (Weber, 2002: 718-719).

Según Aguilar (2013: 46-47):

se puede afirmar con sensatez que en este momento hay un vacío de conocimiento acerca del modo o el proceso como los altos ejecutivos del gobierno dirigen la Administración Pública: el modo como la presidencia dirige el sistema administrativo en su conjunto y el modo como los ministros o secretarios o directores generales dirigen las particulares corporaciones públicas a su cargo.

El autor aclara sus motivos:

“A partir de experiencia de trabajo en el sector público o con base en la información recibida por los dirigentes o los mandos medios de la Administración Pública, es posible conjeturar y tal vez saber que en todas o en muchas secretarías no existen normas, procedimientos y controles formales para regular los procesos de decisión directiva y validar su corrección (aunque existan normas y procedimientos que definen las atribuciones de los directivos y las materias de la decisión) ni tampoco para rendir cuentas de los motivos, el desenvolvimiento y las conclusiones del proceso decisorio a las autoridades superiores, a los ciudadanos y particularmente a los miembros de la organización administrativa pública [...]”

1. El Control como parte del Proceso Administrativo

Para Carolina Pacheco et. al. (2008) las organizaciones requieren de ciertos medios de regulación utilizados para que se acompañe y avale el desempeño y orienten las decisiones organizacionales.

De acuerdo a la teoría de la administración (Terry, 1999), el así llamado proceso administrativo abarca los subprocesos de:

- **Planeación:** Aquellas actividades tendientes a determinar objetivos, políticas, procedimientos y programas. Intenta definir lo que se propone lograr la organización, sus plazos y formas.
- **Organización:** Consiste en aquellas actividades necesarias para obtener y aprovechar los recursos necesarios para el funcionamiento de la organización. Se fijan funciones, autoridades, responsabilidades y relaciones del personal de las diferentes dependencias.
- **Dirección:** Es la función de asignar responsabilidades, decidir, implementar las medidas necesarias y resolver las necesidades emergentes para dotar de consistencia a las actividades de la organización y alcanzar los objetivos propuestos.

- Control: son aquellas acciones para verificar el cumplimiento en los plazos, cantidades, modalidades y cualquier otra característica establecidas para los productos y objetivos de la organización.
- Evaluación: Analiza los resultados y compara con lo que inicialmente se había planificado. Explica las desviaciones, asigna responsabilidades.

El control permite, según esta teoría, corregir desviaciones a través de indicadores cualitativos y cuantitativos dentro de un contexto social amplio. Con ello se puede lograr el cumplimiento de los objetivos organizacionales. "El control se entiende no como un proceso netamente técnico de seguimiento, sino también como un proceso informal donde se evalúan factores culturales, organizativos, humanos y grupales". Esta acción supone que previamente se han definido los estándares a cumplir para medir el desempeño (Pacheco et al. 2008).

Por otra parte, también se aplica el concepto control a un sistema automático que debe mantener un grado constante de flujo o de funcionamiento del sistema total, por lo que es posible aplicar un "control de calidad" respecto de las características de los productos que salen de la línea de producción, "para detectar cualquier desvío de los patrones normales, haciendo posible la debida regulación". Más adelante desarrollaremos una crítica a la aplicación de este criterio como un intento de invariancia en el desempeño del servicio público.

La función de control también comprende la función restrictiva de un sistema para mantener a los participantes dentro de los patrones deseados y evitar cualquier desvío como ocurre con los expedientes de personal.

Los autores en comento señalan que el control puede darse para:

- Comprobar y verificar
- Regular
- Comparar con un patrón
- Ejercer autoridad sobre alguien (dirigir o mandar)
- Frenar o impedir

A su vez, Terry (1999) enumera los siguientes tipos de control administrativo:

Control preliminar: Que se ejerce antes que el proceso operacional comience. Se vale de medios como políticas, procedimiento, manuales y reglas diseñadas para asegurar que las actividades planeadas serán ejecutadas de determinada manera.

Control concurrente: Se aplican durante la fase operacional. En esta modalidad caben aquellas acciones como la dirección, vigilancia, sincronización de las actividades que ocurran para que el plan sea llevado a cabo de acuerdo a las condiciones predeterminadas.

Control de retroalimentación: Se aplica principalmente al término de la fase operacional, por lo que está concentrado en el uso de la información de los resultados para corregir desviaciones de lo que se había propuesto inicialmente o mejorar la eficiencia de los procesos.

La norma oficial define el Control Interno como:

El conjunto de medios, mecanismos o procedimientos implementados por los titulares de las dependencias y entidades, y de la Procuraduría General de la República, así como por los demás servidores públicos en el ámbito de sus respectivas competencias, con el propósito de conducir las actividades correspondientes hacia el logro de los objetivos y metas institucionales; obtener información confiable y oportuna, y cumplir con el marco jurídico aplicable a las mismas” (Acuerdo de la Secretaría de la Función Pública publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio de 2010, *por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno*).

Los controles se establecen para contrarrestar riesgos potenciales, por riesgo se denomina a la probabilidad de ocurrencia y el posible impacto de que un evento adverso (externo o interno) obstaculice o impida el logro de los objetivos y metas institucionales.

Un riesgo viene asociado a un factor, una probabilidad y un efecto.

- Factor de riesgo es la circunstancia o situación interna o externa que crea o aumenta la probabilidad de que un riesgo se materialice.
- La probabilidad de ocurrencia es la estimación de que ocurra un evento determinado en un periodo establecido.
- El efecto son las consecuencias negativas resultantes del hecho previsto.

La administración de riesgos es el proceso sistemático para establecer el contexto, identificar, analizar, evaluar, atender, monitorear y comuni-

car los riesgos asociados con una actividad, mediante el análisis de los distintos factores que pueden provocarlos, con la finalidad de definir las estrategias y acciones que permitan controlarlos y asegurar el logro de los objetivos y metas de las instituciones de una manera razonable.

2. Fines del Estado y Administración Pública

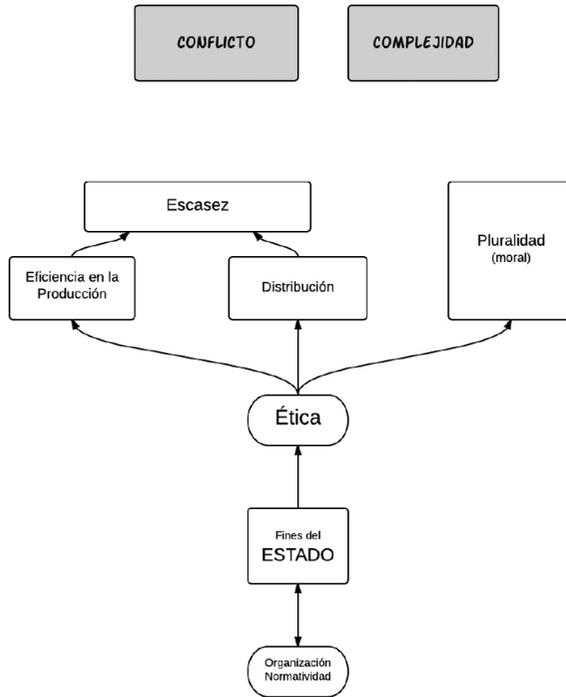
La existencia de dos condiciones inevitables en el estado natural, a saber: la escasez de recursos y la pluralidad de preferencias (Green, 1994), crean las condiciones para que aparezcan al unísono dos condiciones a las que está sometido el Estado político, la complejidad y el conflicto.

De hecho, el Estado es la respuesta artificial que se ha dotado la sociedad humana para manejar estas condiciones. A través de la política se ha procurado encontrar la manera de asignar los recursos, compaginar las preferencias y los reclamos de recursos, de una manera ordenada y pacífica. A pesar de ello, desde luego, no todos satisfacen sus preferencias, ni todos tienen acceso a los recursos, por lo que las fuentes del conflicto no desaparecen, sino que se administran.

En la representación de la gráfica 10 la ética ocupa el puesto central. Considero que esa posición le corresponde esencialmente porque la ética y la política son arte de vivir en sociedad. El manejo de los fines del Estado, esto es manejar la escasez y la complejidad justifican ciertos medios y ciertas formas considerando imperativos axiológicos para una política democrática.

El Dr. Manuel Quijano pone a la democracia, por su parte, como el vínculo entre la política y la ética, puesto que entiende por la primera "el ejercicio responsable del poder y la libertad", "una concepción humana repleta de valores que se materializan en la Administración Pública, pues "la libertad de elegir y el poder de decidir son, ante todo, un proceso permanente de acciones cotidianas de evaluación de la ciudadanía respecto a los actos de gobierno. Entonces se trata de una interacción permanente en la que los valores de la democracia y sus procesos tienen como legítimo fin el desarrollo permanente de la sociedad y su mejora continua respecto a la calidad de vida" (Quijano, 2008. 31).

Gráfica 10. Origen y Fines del Estado



Fuente: elaboración propia.

Quijano aplica este referente en dos vertientes: 1) identificando los valores democráticos y, 2) los procesos de democratización.

Los primeros abarcan los valores de la libertad, la responsabilidad, la equidad, la tolerancia, la justicia social, el pluralismo y la participación social, entre otros. Por lo que toca a los procesos de democratización, que existen para materializar los valores, están: a) la participación social en la formulación de las políticas públicas; b) la transparencia en el manejo de los recursos públicos; c) la rendición de cuentas respecto a las decisiones tomadas y, d) la contraloría social en la evaluación de las acciones sociales (Quijano, 2008. 32).

De nuevo volviendo al escenario descrito en la gráfica 10 podemos afirmar que la participación sólo es posible donde interactúan dos o más individuos con objetivos iguales, con intereses semejantes o con problemas comunes. Lo cual ocurre en un frágil equilibrio político.

Estos procedimientos, puede decirse, son las dimensiones de la gobernanza pública.

En sus obras *En busca de la Política* (2002) y *Tiempos Líquidos* (2008) Bauman sostiene que la mayor amenaza para la democracia es la separación entre el poder y la política. Esto no sólo es un concepto sino que sucede actualmente gracias a la institucionalización del miedo y la desconfianza que impelen constantemente a hacer mayores concesiones por parte de los ciudadanos a acciones autoritarias y despóticas de vigilancia y reducción de libertades. Como se recordará Hobbes imaginaba el contrato social como el intercambio de libertad por seguridad, bajo esa misma ecuación, se puede entender que a mayor percepción de la inseguridad, mayor será la libertad que se estará dispuesto a ceder.

El binomio interdependencia y complejidad impone sus reglas a la organización social. Inspirados en Zygmund Bauman creemos necesario sostener que interdependencia y complejidad son un binomio necesario, ambas características se agregan, se retroalimentan y son indisolubles. En nuestra época de vértigos e incertidumbres, en las que, parafraseando a Baudrillard, vivimos el desierto de lo real, anhelamos con nostalgia el tiempo de lo predecible, de lo permanente, pero incapaces de detener la velocidad del mundo, queremos aplicar el control como una especie de freno que nos restituya la tranquilidad de lo predecible.

Hemos hablado de pluralidad y complejidad social. Quijano sostiene que la sociedad es heterogénea: "pues una sociedad que piensa igual es una sociedad que piensa poco". El autor ejemplifica con los diseños de software, pero ahí podemos colocar igualmente muchas otras tecnologías para la eficiencia de escala que se aplican en la Administración Pública, las cuales "tienden a basarse en campanas de Gauss con el cual excluyen los extremos de la curva y, consecuentemente, omiten las diferencias e inclusive la originalidad a favor de la excepción" (Quijano, 2012, 1).

Cierta perspectiva del Estado y la Administración Pública da prioridad a la gestión de recursos escasos por lo que considera que sus fines están en la eficiencia, esto es, el máximo aprovechamiento de los medios disponibles. Una de las mejores lecciones aprendidas de la administración privada es que se puede hacer eficiente la organización si se produce a escala, masivamente, con un mínimo de diferenciación, de ahí que la estrategia administrativa sea uniformar, estandarizar, mecanizar.

Autores como Quijano tiene una perspectiva distinta, que no soslaya la presencia de las dos variables, pluralidad y escasez, así que “las razones de Estado tales como mitigar la escasez y el conflicto social son siempre superiores a los instrumentos, por lo que no es sano anteponer el manual al propósito, ni la forma al fondo. Lo que, desde luego, no obvia el hecho de que tanto la forma como el manual frecuentemente forman parte de los fines del Estado” (Quijano, 2008).

Por otro lado, situados en una democracia, la confianza política en el Estado depende de la transparencia y la rendición de cuentas y por el otro en que el servidor público entienda las particularidades de cada ciudadano y – dentro del marco de Derecho solucione eficiente y eficazmente las demandas y necesidades de la comunidad y del individuo” (Quijano, 2012, 2).

En línea con la defensa que hacen estos autores de la política, Manuel Quijano defiende que la Administración Pública sea flexible para satisfacer los fines del Estado. Así, el uso del criterio por parte del servidor público requiere que éste cuente con capacidades éticas y políticas, “no para no ejercer su criterio (lo que supone discrecionalidad) sino para observar y adaptarse”. Ello requiere el desarrollo de cierto perfil que requiere de una formación clásica vinculada con las “funciones de la profesionalización como son la preparación y la actualización de conocimientos enraizados en el desempeño ético, mediante capacidades evaluables en un marco de transparencia, rendición de cuentas, honestidad y méritos” (Quijano, 2012, 3).

Como paradigma alternativo a las corrientes dominantes, la gestión del conocimiento en un sistema de democracia abierta con un gobierno corporativo público, puede ser visto como un discurso académico “políticamente correcto”, una propuesta idealista sustentada en muchos “que ojalá hubiera”. Desde luego, en ciencias políticas y sociales no es posible afirmar una conclusión determinista, nada asegura que esta sea un desenlace necesario, inclusive, ateniéndose a las reglas de falsabilidad de Popper, el discurso científico requiere para avanzar de ser constantemente superado por versiones más adecuadas para explicar la realidad. Sin embargo, existe en la gestión del conocimiento un aspecto que honra la naturaleza humana y los propósitos del gobierno, que promueve la acción de personas informadas, constructivas y comprometidas en torno a una ética de la ciudadanía, concuerda –al menos en parte- con las tendencias históricas que apuntan a un tipo de gobierno post burocrático y lo que podríamos llamar con Bauman un “estado líquido”.

La gestión del conocimiento, encarando la realidad de que existe mayor complejidad e incertidumbre, con numerosos agentes inteligentes par-

tipando y con inevitables desencuentros y desacuerdos, puede ser una apuesta más segura para encaminarnos al conflicto que a la cooperación constructiva.

De ahí que, recuperando una reflexión compartida de Plasencia (2014) con Przworski, la democracia sea la institucionalización del conflicto, para lo cual se establece un sistema de canales por los que se transmiten las inevitables diferencias entre los miembros de una sociedad. Esto sirve de inspiración a Plasencia (2014) para ver en la sociedad transparente, en la discusión abierta de los asuntos públicos, una forma de construir a través del conflicto para, después del caos, encontrar “pedacitos de cosmos”.

3. El control interno como respuesta a un problema de la Administración Pública

Lo que se ha explicado permite reconocer que el conocimiento es un elemento presente en toda la Administración Pública como teoría y como praxis. Su presencia es polimorfa y cada forma en que aparece implica un tipo de análisis y función diferente. Basta lo expuesto para observar que el control es uno de los motivos para que el conocimiento juegue un papel principal para la Administración Pública, ya que el conocimiento es ante todo un instrumento para la expansión del poder, lo es para la gestión de medios para alcanzar fines social, política y jurídicamente acordados y lo es, por último, como medio para la mejor comprensión de los fenómenos sociales y de las relaciones funcionales de este ámbito disciplinar.

Abordamos a continuación la forma en que la Administración Pública en México se ha planteado la relación entre conocimiento y control para, acto seguido, verificar si lo que se ha conceptualizado, ha sido llevado a la práctica y qué efectos se han producido. Obedeciendo las reglas de la racionalidad instrumental, si se ha alcanzado una adecuada conceptualización /comprensión de las necesidades, entonces se formularán acciones congruentes con el potencial de producir los efectos previamente definidos.

En los *Elementos de Control Interno para la Autoevaluación del Sistema de Control Interno Institucional 2015* leemos que

En la actualidad, resulta indispensable que las instituciones del sector público cuenten con sistemas de control interno implantados y permanentemente actualizados en sus diferentes componentes y atributos, con objeto de garantizar razonablemente el cumplimiento de sus metas y ob-

jetivos institucionales, teniendo como destinatario último el ciudadano, dado la finalidad de cada organismo público, al ser establecido para satisfacer necesidades generales de la sociedad civil (SFP, 2015).

Las características del sistema de control interno institucional serán presentadas de manera detallada en el siguiente capítulo.

El *Acuerdo* publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio de 2010, *por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno* explica que los objetivos del control interno consisten en proporcionar una seguridad razonable en el logro de objetivos y metas, dentro de las siguientes categorías:

- I. Eficacia, eficiencia y economía de las operaciones, programas y proyectos;
- II. Confiabilidad, veracidad y oportunidad de la información financiera, presupuestaria y de operación;
- III. Cumplimiento del marco jurídico aplicable a las Instituciones, y
- IV. Salvaguarda, preservación y mantenimiento de los recursos públicos en condiciones de integridad, transparencia y disponibilidad para los fines a que están destinados.

En cambio, desde las reformas legales de los años noventas, en México se han generalizado los mecanismos de control y se han ido fortaleciendo recurrentemente las capacidades de atajar la conducta inapropiada de los servidores públicos y controlar la corrupción.

A pesar de ser tan claros y aceptados estos objetivos, el hecho es que México se enfrenta a serias contradicciones que manifiestan la insuficiencia o inoperancia del control interno, al menos, en cuatro vertientes, mismas que constituyen los mismos objetivos del modelo de control interno.

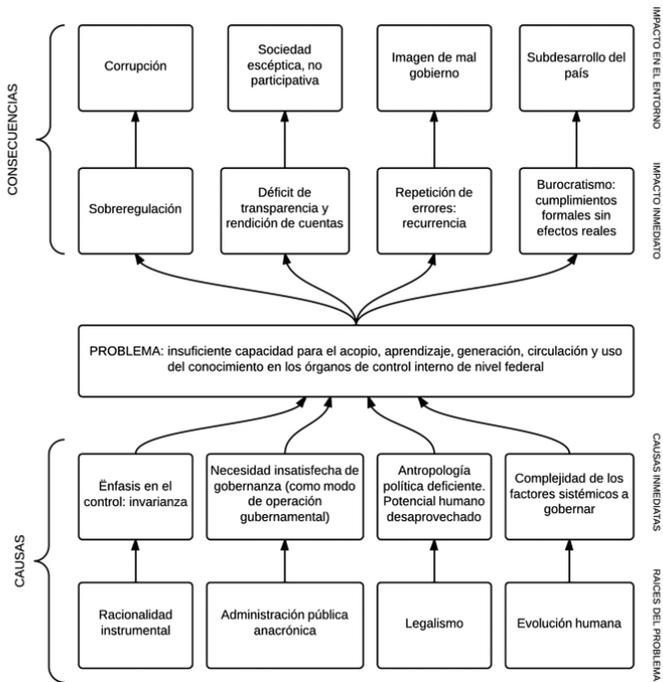
Del problema al metaproblema: control y conocimiento

Con Serrano (2013) sostenemos que nosotros somos quienes declaramos la existencia de un problema y definimos en qué consiste. Puede ser que en materia de gestión del conocimiento nos enfrentemos, en términos de Russell Ackoff (2002), a la absolución de un problema, ya que absolver un problema es no hacer nada esperando que con el tiempo, por sí sólo deje de ser un problema. Posiblemente, lo que suceda es la presencia

de un paradigma que controla la capacidad de percepción y que impide descubrir los limitantes del modelo de gestión pública que se viene practicando.

Rein y White (1977) explican que nosotros no descubrimos problemas sino situaciones problemáticas, esto es, un conjunto de preocupaciones que ocupan nuestro pensamiento. Por abstracción interpretamos una parte de la situación problemática para obtener un “problema” que es un constructo analítico con una amplia serie de supuestos.

Gráfica 11. Árbol de Problemas: Gestión del Conocimiento y Control Interno



Fuente: elaboración propia.

En su momento y guiado por sus resabios cartesianos Edmund Husserl (1942) propuso el método fenomenológico basado en una *epoché* es decir, una puesta entre paréntesis de las precomprensiones del sujeto para ir a las cosas mismas y elaborar una construcción original del fenómeno. Su propuesta resulta sumamente persuasiva pero desafortunadamente poco verosímil, especialmente si pensamos en situaciones públicamente problemáticas, que son el objeto –el ojo del huracán– de múltiples interpretaciones e intereses en conflicto.

Se le llama estructuración de los problemas a una fase recursiva de investigación en la que aquellos que buscan desarrollar un proyecto que responda a una necesidad buscan la mejor de entre diferentes formulaciones del problema. Es la actividad más importante de los analistas.

De acuerdo al modelo de problematización de la Dra. Guillermina Baena (Gráfica 11), se traduce la situación objeto de nuestro estudio en que el déficit en términos de gestión del conocimiento posee unas causas y unos efectos. Las causas, como se apunta en este trabajo, están vinculadas a una teoría administrativa instrumental y unidireccional que considera que el control de una o varias variables es capaz de traducirse en determinados resultados valorados socioculturalmente. Se pierde de vista que en la actualidad los procesos sociales y administrativos son muy complejos y por lo tanto no están determinados, sino que requiere de la articulación de numerosas variables, a lo que se denomina gobernanza.

La inadecuación o anacronicidad entre los modelos administrativos que sobreabundan en el legalismo desemboca en una pérdida general de eficacia y, desafortunadamente, en saldos negativos en aquellas mismas materias que se supone que están siendo controladas: corrupción, transparencia y participación ciudadana, gobernabilidad y desarrollo nacional.

De lo anterior podemos postular dos conclusiones provisionales:

- 1) Los objetivos por los que se estableció el control interno en el sector público federal no se ven reflejados en efectos congruentes en el desempeño del país en al menos cuatro aspectos: competitividad o eficiencia, confianza en las instituciones, reducción de la impunidad y erradicación de la corrupción.
- 2) Por lo tanto, debe existir una anomalía con la lógica que sustenta la creación y ampliación del sistema de control interno, ya que no tiene la capacidad de incidir efectivamente en aquello que pretende lograr. No es posible aducir que las medidas son las correctas y que es la falta de voluntad u otros factores humanos los que impiden su éxito, puesto que la lógica correcta daría cuenta del factor humano y alcanzaría su objetivo. Con la lógica con que se ha establecido el control interno en el sector público federal debería observarse una mejora en términos de las cuatro vertientes antedichas. Es por ello que se requiere proceder a un análisis exploratorio que permita identificar las características de la lógica subyacente al establecimiento del sistema de control interno.

4. Control o gobernanza pública

Serrano (2001) entiende por gobierno una función que da dirección al Estado. Por su parte, el Banco Mundial (1997: 332) define al *gobierno* como el conjunto de gobernantes o Administración Pública: el uso de la autoridad política, la práctica de control sobre una sociedad y la gestión de sus recursos para el desarrollo social y económico.

Hay que recordar que los gobiernos democráticos encaran el desafío de quedar rebasados por las crecientes demandas sociales de bienestar, lo que fue previsto como desafío de ingobernabilidad por la Comisión Trilateral (Crozier, Huntington, Watanuki, 1975). Una forma sofisticada de incorporar sistémicamente las tensiones de las demandas sociales es abordar las necesarias negociaciones y compromisos para satisfacer las demandas sociales haciéndolas empresas sociales dada la interdependencia entre sectores sociales, políticos y económicos (Kooiman, 1993).

Luis F. Aguilar (2007: 145) señala que “la gobernabilidad denota la posibilidad o probabilidad de que el gobierno gobierne a su sociedad, mientras su opuesto, ingobernabilidad, significa la posibilidad o probabilidad de que el gobierno deje de gobernar a su sociedad o no la gobierne, pero connota que la probabilidad o improbabilidad de gobernar se deriva de la capacidad o incapacidad del gobierno de dirigir a su sociedad”.

Según Aguilar (2013) el *gobierno corporativo público* o gobernanza corporativa pública consiste en: “El conjunto de procesos de dirección/coordi-nación, supervisión/control de una organización pública y de comunicación y rendición de cuentas sobre sus decisiones, acciones, productos y resultados, procesos que están estructurados por normas, procedimientos e instancias de control y validación” (p. 107).

De la Comisión trilateral el tema pasó al Banco Mundial, aunque se encuentra cierta ambigüedad semántica, así, por ejemplo, se ha desarrollado una metodología y unos indicadores donde se conjuntan los conceptos gobernabilidad y *governance*: “*Governance Matters 2009: Indicadores mundiales de gobernabilidad del período 1996-2008*” (Banco Mundial 2009).

Según el Banco Mundial (2009), los Indicadores mundiales de gobernabilidad constituyen un proyecto de investigación iniciado a fines de la década de los noventa por Kaufmann y Kraav, quienes actualmente son coautores junto con Massimo Mastruzzi, del Instituto del Banco Mundial. Ellos definen la gobernabilidad como “las tradiciones e instituciones a través de las cuales

se ejerce la autoridad en un país, y consideran que incluye el proceso por el cual los gobiernos son elegidos, controlados y reemplazados; la capacidad del gobierno para formular y aplicar eficazmente políticas acertadas y el respeto de la ciudadanía y el Estado por las instituciones que regulan las relaciones económicas y sociales entre ambos”.

De acuerdo a Rosas-Ferrusca, et. al. (2012. 115) “El concepto de *gobernanza* tuvo su origen en el ámbito de la economía institucional y de la regulación. Nació con el objetivo de simplificar los procesos de regulación y de intervención de los poderes públicos y de facilitar la toma de decisiones del resto de agentes sociales, sobre todo los económicos”.

La Doctora Araceli Parra recoge la siguiente definición: “La gobernanza es el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para gestionar los asuntos de un país en todos sus niveles, y comprende las instituciones, sistemas, estructuras, procesos, procedimientos, prácticas, relaciones, a través de las cuales los ciudadanos y los grupos, articulan sus intereses, ejercen sus derechos legales, cumplen sus obligaciones y median sus diferencias” (Parra, s.f.).

Sociedad civil y gobierno son vistos como corresponsables (Ferrusca et. al.2012, 118). Bajo estas consideraciones, gobernanza significa que ha nacido una sociedad gubernamentalmente independiente, autónoma y competente, poseedora de capacidades que el gobierno no posee y que requiere para poder conducir a la sociedad.

Por su parte, Uvalle Berrones (2005: 87) señala que “la Administración Pública debe ser incluyente, democrática y responsable, y que debe considerar al ciudadano contemporáneo desde cinco puntos de vista complementarios: el ciudadano como contribuyente, como consumidor, como cliente, como evaluador y como elector”.

Lo que era el concepto de gobernanza corporativa⁵ ha quedado atrás y se ha proyectado en diferentes modalidades. En la Tabla 2 el Dr. Antonio Rosique (2009) distingue varios modelos históricos de gestión pública:

5 El Dr. José Juan Sánchez (2002, 342) pone la negociación el pacto y el consenso en lugar de la jerarquía, la fuerza y la imposición sin diálogo como mecanismos de agregación política. Este tipo de prácticas sólo pueden darse entre pares y no entre súbditos. Sánchez y el Dr. Roberto Moreno (2000) señala que *governance* se traduce como gobernanza considerando “cinco momentos; corporativa, urbana, buena gobernanza, global y militar entre los cuales no hacen referencia a una “gobernanza pública”

Tabla 2. Tipos de Gobernanza y sus características (Rosique, 2009)

Pre burocrático	Burocrático	Gerencial	Gobernanza
Patrimonialista	Sistema de botín	Plusvalía	Interés público
Estamental	Clases sociales	Consumidores	Ciudadanos
Ciudad-Estado	Estado-nación	Mercado local-global	Estado-bienestar
Cerrado	Corporativo	Contractual	Concertación
Despótico-Tributario	Autoritario represivo	Democracia representativa	Participación integral
Súbditos	Gobernados	Clientes	Públicos
Subsistencia	Producción	Productividad	Sustentabilidad
Monarquía	Presidencialista	Empresarial	Parlamentario
Conquistador	Colonizador	Globalizador	Cooperación
Teológico-Militar	Élite política	Servicios e información	Bien común
Antigüedad	Época moderna	Actual	Emergente

Fuente: Rosique (2009).

La gobernanza renueva la necesidad de eficacia gubernamental, pero la traslada y complejiza, porque se da el fenómeno de que no es fácil atribuir responsabilidades por los resultados. Aguilar aprecia una tensión para el sector público, puesto que sus mecanismos de control interno parecería que sólo pueden responder del cumplimiento de protocolos y fórmulas, pero no sobre el resultado de gobierno, que es compartido por agentes externos.

“Se puede argumentar –dice Aguilar– que los ciudadanos, en tanto son los mandantes de los gobernantes y en tanto son los destinatarios de la acción de los gobiernos y de su personal de la Administración Pública, directivo u operativo, son ellos en última instancia *los agentes con derecho a validar la corrección de las decisiones que adoptan y las acciones que ejecutan para su beneficio y, por consiguiente, agentes con el derecho a estar informados sobre decisiones y acciones y a pedir explicaciones*” (Aguilar, 2013: 109).

Bajo esta óptica, interesa un control externo que se ejerce democráticamente o, como lo definió O’Donnell, mediante una *accountability vertical* (O’Donnell, 2004: 11-31). En la democracia social ello se traslada a un conjunto de instituciones, regulaciones, indicadores de desempeño, transparencia y rendición de cuentas para alcanzar el objetivo de contar con un gobierno eficiente, pero al mismo tiempo, todos esos mecanismos generan de hecho un gobierno corporativo.

La gobernanza se hace pública mediante la participación ciudadana, por eso, junto con la transparencia, la rendición de cuentas y la contraloría social, son procesos de democratización. Quijano pone en la contraloría

social el mecanismo que abarca los tres anteriores, puesto que tiene estos objetivos:

a) los de contribuir a la presencia de la transparencia y la rendición de cuentas durante los procesos de acciones comunitarias en las cuales colaboran gobierno y sociedad; específicamente en los aspectos de planeación, instrumentación, control y evaluación; b) evitar desviaciones en el manejo de los recursos y en el cumplimiento de los tiempos predeterminados por el programa de acción de las políticas públicas y, c) lograr la racionalidad, la eficacia y la honradez en el cumplimiento de los objetivos y metas propuestas acordadas en la organización comunitaria (Quijano, 2008. 36).

Para Bowling y Rieger (2005) se tienen que aplicar normas de control interno en favor de la gobernanza corporativa en virtud de que existen mayores expectativas y exigencias de confiabilidad de las organizaciones, lo que se aúna con escándalos que han socavado la credibilidad de las instituciones, dejando evidencias de los malos manejos a los que están expuestas las organizaciones. Factores estructurales como las nuevas tecnologías de la información y el marco jurídico complejo y creciente hacen tanto más factibles las malas prácticas como la publicidad de las mismas.

Actualmente se considera que el gobierno no tiene derecho para controlar la información o comunicación, sino que éstos obedecen a lo que Serrano denomina “mandato a priori de política” (2001: 114-115), es decir, se impone como un deber primordial, que obliga al Estado.

El Estado ha perdido su papel hegemónico como propietario del conocimiento estratégico. La proliferación y potencia de las tecnologías de la información y la comunicación (economía global digital) restringe los medios convencionales por los que el poder estatal se ejercía, controlando información y el conocimiento, fijando fronteras a las políticas públicas y a los asuntos considerados “de interés público” o de adopción en la agenda gubernamental.

La publicidad, apertura del gobierno o transparencia de la información están entre los principales valores en la sociedad contemporánea y se convierten en objetivos de nivel estatal. El procesamiento de la información, apartado ya del control hegemónico de los poderes, es impredecible porque puede hacerse de infinitas formas. El éxito económico viene asociado a la posesión y aprovechamiento de conocimiento estratégico.

La facilidad para la transmisión de información y la importancia que tienen en la sociedad y la economía obligan a todas las instituciones, pero en especial a los gobiernos a redefinir su papel respecto de la información, argumentación, espacio público (Rabotnikof, 1997) y asuntos públicos. Situación que se refuerza en virtud de que el papel principal del *management*⁶ consiste en hacer administración del conocimiento.

La comunicación mediante el uso de tecnologías hace irrelevantes las fronteras intranacionales e internacionales.

En otra dimensión, la circulación de conocimientos significa que también hay una distribución del trabajo en términos de disposición de conocimientos, experiencias y experticias. El trabajo de los profesionales tiene que hacerse más transversal e interdisciplinario por necesidad.

Estas nuevas realidades imponen sus reglas sobre la administración y hacen enteramente anacrónico el esquema y objetivos de la racionalidad de corte weberiano.

La corrupción, tanto como la democracia y la rendición de cuentas evidencian los patrones reales de gobierno. En una sociedad crecientemente interdependiente y un mundo globalizado no es posible suponer que los problemas se quedan como “hechos aislados” sin una repercusión social.

Algunos autores consideran que los incentivos diseñados para el gobierno corporativo son suficientemente claros y prácticos como para generar una convergencia. Se parte del supuesto de que existe un mundo regido por unas mismas reglas económicas y que propende al equilibrio del mercado. Para ellos es dudoso que se produzcan semejante modelo convergente de gobierno corporativo dado que la economía es demasiado compleja y existen muchos intereses e involucrados. Debería existir un sistema de selección de preferencias enérgico y lógicamente consecuente para alcanzar la convergencia (Gourevitch & Shinn, 2005: 12).

En el camino de la recomposición del gobierno del gobierno, Aguilar (2013 pp. 48-49) establece que la primera distinción fundamental de la decisión directiva de las entidades o corporaciones de la Administración Pública *no es una decisión administrativa, sino una decisión meta-administrativa, por cuanto define el sentido de dirección (los fines, objetivos, futuros) de la organización administrativa en su conjunto y, el de las diversas unidades particulares de la organización (tales como direcciones, departamentos, áreas).*

6 Gerencia.

Estas definiciones se traducen en una serie de seis puntos críticos, que dejan clara la necesidad de establecer una política de gestión de conocimiento en la organización pública, pero el último, además, vincula el control interno con la gobernanza y el conocimiento:

- i. definir y decidir la visión estratégica de la función pública que la organización/corporación pública debe realizar en conformidad con su mandato legal y con los objetivos y estrategias del plan de desarrollo o de gobierno;
- ii. desagregar la visión en los objetivos y metas específicas a alcanzar por la organización en su conjunto y en sus diversas unidades operativas, así como definir las actividades que las diversas unidades deberán ejecutar para realizarlos;
- iii. determinar los valores y estándares que los objetivos deben expresar, así como los valores, estándares y lineamientos que las acciones deben respetar al trabajar para su realización;
- iv. determinar la asignación y distribución de los recursos, particularmente de los financieros, que las actividades de la organización necesitan para poder realizar los objetivos;
- v. establecer las formas de coordinación que deben existir entre las acciones de las diversas unidades de la organización a fin de evitar el desorden, la incoherencia y el desperdicio de recursos que se traducen en formas de ineffectividad y, en conexión, establecer los sistemas o procedimientos de control de gestión, auditoría y evaluación del desempeño, y
- vi. diseñar los planes de contingencia en caso de que ocurran en el entorno o en el interno de la organización hechos diferentes a los supuestos y las previsiones de la decisión o los planes de acción decididos.

Esta propuesta sólo puede realizarse si se da un paso hacia el meta-análisis de la selección de objetivos que habrá de cumplir la organización pública. Estos objetivos pueden ser burocráticos o funcionales. El primero privilegia el procedimiento, el segundo el propósito.

A instancias de UNPAN se han realizado a la fecha, siete Foros Globales, el primero en 1999 y el más reciente en Viena en 2007.

El Quinto Foro Global de UNPAN, intitulado *Reinventar al Gobierno (Reinventing Government)* se celebró en México el año 2003. En ese foro el Dr. Dennis Rondinelli expuso elementos que pueden ayudarnos a establecer la relación entre gobernanza y gestión del conocimiento.

A pesar de que los funcionarios saben que no se puede continuar resolviendo las necesidades al viejo estilo en virtud de una economía más compleja e interconectada internacionalmente, así como de una ciudadanía más vinculada globalmente y consciente políticamente. La idea de innovación y calidad en el gobierno tiene como antecedente el conocido libro de Osborne y Gaebler *Reinventing Government* (1993) que inspiraron a gobiernos como el de México para que adoptaran estrategias para aprovechar más las tecnologías para hacer más con menos. ¿Pero de dónde vendrá la innovación en el gobierno?

Rondinelli tiene claro que algunas innovaciones sólo surgirán después de cambios en la forma de pensar, en los supuestos, paradigmas y formas de manejar los problemas.

La transformación de las ideas en acción define las características de la innovación, asimismo, tiene que darse un cierto grado de aprendizaje social para que la innovación pueda ser aceptada. Nuestro autor recomienda contemplar algunos aspectos para incrementar la capacidad de la Administración Pública:

- a) Desarrollar recursos humanos
- b) Proteger los derechos humanos y las libertades políticas
- c) Proteger la seguridad, educación, salud y bienestar de la sociedad
- d) Construir capital social
- e) Proteger el ambiente natural
- f) Movilizar recursos financieros para el desarrollo
- g) Crear asociaciones y colaboración entre el sector privado y organizaciones no gubernamentales para ofrecer servicios
- h) Democratizar y descentralizar al gobierno
- i) Proveer y facilitar la provisión de infraestructura física y tecnológica
- j) Habilitar el desarrollo del sector privado

Como una vertiente del derecho administrativo global y, por ende, como parte del sistema de gobernanza global se inscribe la metodología del marco para el control interno o *COSO Framework*, las normas para el control financiero, que emite la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y las normas de auditoría (ISSAI) que emite INTOSAI.

Por otro lado, la expansión de la infraestructura orientada al conocimiento requiere que los gobiernos colaboren con el sector privado, las universidades e institutos de investigación para crear lo que las Naciones Unidas llaman un Sistema de Conocimiento Innovación y Tecnología (KITS) por sus siglas en inglés.

Los gobiernos innovadores están comprometidos con la calidad, eficacia y transparencia del financiamiento. La procuración, contrato y administrativas. El servicio civil de carrera establece y ajusta las obligaciones responsabilidades y deberes de los servidores públicos incluyendo el salario, reclutamiento, incentivos, entrenamiento, desarrollo de carrera, así como estándares éticos.

3 Gestión del conocimiento y control interno

Para sumergir a su hijo en las aguas de la laguna Estigia, Tetis tuvo que sostener al pequeño Aquiles por el Talón, resultando esta parte no cubierta por las propiedades protectoras de esas aguas.

Dado que es imposible seguir administrando las sociedades del siglo XXI como se hacía con las sociedades del siglo XIX, es claro que tienen que cambiar los modelos de fiscalización, auditoría y control que se aplican y están presentes en la mentalidad de muchos servidores públicos vinculados a esas funciones, por eso, en este capítulo establecemos el marco teórico para la aplicación de la gestión del conocimiento al control interno del sector público.

La gestión del conocimiento, *knowledge management* o KM (por sus siglas en inglés) hace referencia a todas aquellas actividades destinadas a la organización de los capitales intelectuales de la organización, su aprovechamiento en la generación de valor para sus clientes internos y externos e incrementar progresivamente su potencial y competencia. Por su propia naturaleza, el conocimiento reside necesariamente en las personas, de ahí que el manejo de los acervos de capital intelectual está centrado en las personas.

Hay que dejar clara la prelación que hay entre dato,⁷ información⁸ y conocimiento.⁹ Los tres son elementos del conocimiento, sin embargo, el dato es el elemento más simple, cuya característica es ser un punto del reflejo de la realidad, un primer nivel de abstracción. En segundo lugar, la información corresponde a un conjunto de datos relacionados que permiten tener un reflejo de una porción de la realidad. En cambio, el conocimiento será siempre una cierta interpretación, ya que el conocimiento como aprehensión, esto es, como apropiación de la realidad, pone de suyo al sujeto que no puede, como el mismo Descartes llegó a reconocer, ser manifestado en el propio acto de conocimiento. Como señaló Nietzsche, no hay hechos, sino sólo interpretaciones.

La diferencia ente información y conocimiento, no resuelve la cuestión del manejo que tiene que dar la organización tanto a la información como al conocimiento. Actualmente la información se acumula y circula en incontenibles caudales que amenazan con atrofiar nuestra capacidad de acción, por su misma magnitud. Es la dificultad para interpretar el volumen de conocimientos de una manera inteligible y operativamente pertinente el mayor desafío. Sí, toda vez que la información implica una circulación de datos, mientras que el conocimiento implica la efectiva capacidad de aplicar la información, es traducir la información o saber en praxis.

Por eso, la gestión del conocimiento encuentra una justificación precisamente frente a la parálisis del aturdimiento del caudal, saturación y velocidad de la información y la necesidad imperativa de convertir esa información en conocimiento, es decir, en solución de problemas, innovación, creación de redes, formación de capital humano, etcétera.

Una parte de la gestión del conocimiento se centra en el acervo de información. Éste puede ser almacenado físicamente en un archivo o con-

7 Conforme al Diccionario de la lengua española dato es "Antecedente necesario para llegar al conocimiento exacto de algo o para deducir las consecuencias legítimas de un hecho"; "Información dispuesta de manera adecuada para su tratamiento por un ordenador".

8 Conforme al Diccionario de la lengua española, información, significa, entre otras cosas "Comunicación o adquisición de conocimientos que permiten ampliar o precisar los que se poseen sobre una materia determinada"; "Conocimientos así comunicados o adquiridos".

9 Conforme al Diccionario de la lengua española conocimiento es la acción de conocer y esta consiste en "Averiguar por el ejercicio de las facultades intelectuales la naturaleza, cualidades y relaciones de las cosas.; así como "Entender, advertir, saber, echar de ver".

tenerse digitalmente en medios electrónicos, los cuales pueden con mayor facilidad ser transmitidos y consultados. Es allí donde se encuentra la necesidad de crear interfaces accesibles al usuario, dicho de alguna manera, consisten en la recuperación de la información y su traducción. Es allí donde surge el ciclo de gestión del conocimiento: el aprendizaje, la comunicación, la socialización y la aplicación, situación que cierra propiamente el ciclo y hace explícito el conocimiento.

Aquí nos referimos a los procesos de KM: crear, construir, compilar, organizar, transformar, transferir, verter, aplicar y proteger el conocimiento. (Wiig, 1993, 2002. 7).

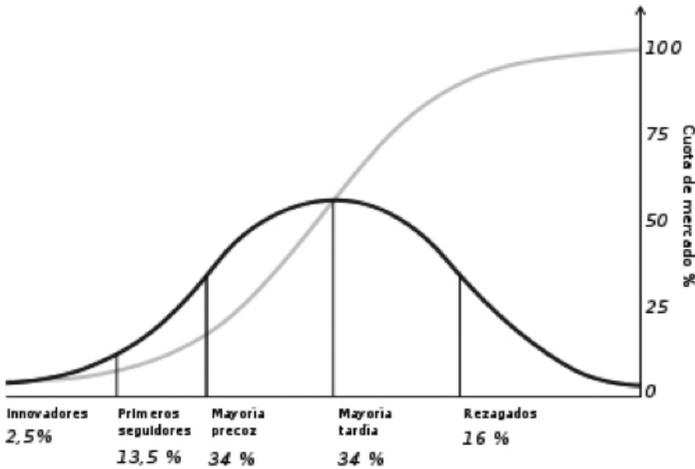
La principal dificultad para el estudio del conocimiento en términos administrativos es su propia intangibilidad que obliga a acudir a los medios de objetivación disponibles, como son los archivos, boletines, libros, bases de datos, etcétera. También se requiere recabar las declaraciones de los servidores públicos involucrados, minimizando mas no eliminando la subjetividad intrínseca a las opiniones de una muestra encuestada. Por último, se requiere acudir a indicios indirectos o proxis, que dan cuenta y pueden ser considerados, mediante un tratamiento metodológico adecuado, como una evidencia del objeto de estudio, a pesar de su carácter abstracto.

Los activos intangibles constituyen elementos claves para poder obtener ventajas competitivas en los mercados entonces se presenta como prioritaria la inversión en su identificación y medición para poder desarrollar la forma de gestionarlos con éxito (Nevado & López, 2004, 165).

La característica principal de los intangibles es que se trata de objetos que no se consumen de manera privativa, pero sí se pueden transferir o perder.

La introducción de una innovación genera una rápida expansión de la rentabilidad en un periodo inicial, pero cuando llega a un punto, tiende a allanarse y sus rendimientos se estancan, la innovación de asimila hasta que queda completamente absorbida por el medio (gráfica 14).

Gráfica 14. Rendimientos esperados de la innovación



Fuente: Wikipedia, Recuperado de https://es.wikipedia.org/wiki/Difusi%C3%B3n_de_innovaciones

1. Teorías de gestión del conocimiento

Con una existencia de aproximadamente 20 años, la gestión del conocimiento como campo disciplinar y como práctica según Jay Liebowitz, puede no tener una existencia segura, toda vez que algunas industrias aprovechan más esta tecnología, mientras que otras la asimilan con el campo de la IT o tecnologías de la información y muy pocas cuentan con una CKO (*Chief knowledge officer*). Es bueno comenzar con este señalamiento crítico ya que, a lo largo de este trabajo no sólo se deberá probar la importancia y beneficios que representa la gestión del conocimiento como sistema y práctica para la Administración Pública en general sino, particularmente en el área de fiscalización superior y la evaluación de las políticas públicas. Entramos con ello en un campo de vanguardia que corta transversalmente con varios de los temas más acuciantes del momento, como es la evaluación del impacto del gasto público, la transversalidad de las políticas públicas, el aprendizaje organizacional, la reingeniería de procesos y el gobierno electrónico. Todos estos temas, como serán abordados en este trabajo pueden quedar encuadrados por el concepto bien conocido de capital humano, sin embargo, aquí se aborda con un énfasis particular, la creación de entornos y sistemas de aprovechamiento del conocimiento, organizaciones humanas que aprenden y se comunican.

La escasez del conocimiento es la razón de implementar una estrategia de gestión del conocimiento. Park (2007, 40-41) sostiene que la forma en que la gestión del conocimiento contribuye al sector público es un tema poco tratado y parece que se sigue la práctica del sector privado, no obstante, pocos trabajos se han hecho para estudiar la aplicación de la gestión de conocimiento en el sector público. "Sin embargo, así como las empresas privadas, las organizaciones del sector público necesitan un mejor acceso a la información y el conocimiento tanto interno como externo, una efectiva toma de decisiones y la habilidad para la innovación y la adaptación (Martin, 2000).

Con Rastogi (2000) podemos abundar en el hecho de que el KM es un proceso sistemático para la coordinación e integración de los esfuerzos a lo largo de toda una organización para adquirir, crear, almacenar, compartir, difundir, desarrollar y desplegar el conocimiento por parte de individuos y grupos en el cumplimiento de los objetivos de la organización.

De los numerosos trabajos que han aparecido sobre la gestión del conocimiento (*knowledge management* o KM) aplicado a las organizaciones nos parece pertinente citar aquellos que tienen una mayor incidencia en organismos públicos. Hasta el momento no se encuentran trabajos que tematicen concretamente la gestión del conocimiento en las instituciones superiores de fiscalización (SAls), aunque existen algunas referencias que señalan la creciente importancia del tema y cómo los SAls ponen su mira en el aprovechamiento de estas tecnologías.

Algunos de los trabajos de investigación recientes que han hecho aportes relevantes para el estado del arte aplicable al estudio del KM son presentados a continuación catalogándolos conforme a su grado de mayor generalidad hasta una mayor delimitación.

En uno de los artículos germinales, Nonaka y Konno (1998) propusieron conceptualizar como "Ba" los cuatro ámbitos en los que debería desarrollarse la gestión del conocimiento en las organizaciones (ver marco teórico).

Snowden (2002) considera un modelo de tercera generación denominado Cynefin en el que se tiene que dar cuenta de los sistemas adaptativos complejos mediante un modelo sensible que utiliza las capacidades auto-organizativas de las comunidades de información e identifica el flujo natural de creación, disrupción y uso del conocimiento. Como señala su autor, este modelo se enfrenta a la dialéctica del control y la predictibilidad que se espera obtener del conocimiento en las organizaciones, en comparación con la complejidad de los entornos fluidos de la actualidad.

Chong & Chong (2007) reconocen la importancia del KM y señalan la insuficiencia de los estudios destinados a la medición de la gestión del conocimiento, dada la intangibilidad propia de los acervos del conocimiento. Consideran importante establecer medidas del desempeño a diferentes niveles de KM, incluso desde el inicio de su aplicación.

- Objeto: Concentrados en los procesos de gestión del conocimiento dedicaron su investigación al estudio de la medida del desempeño de dichos procesos.
- Características del estudio: Recolectaron datos de 289 directivos de la industria de telecomunicación en Malasia, donde los procesos de KM comienzan a aplicarse.
- Resultados: Encontraron interacciones fuertes entre cuatro de cinco factores de éxito planteados de modo preliminar para el éxito de la gestión del conocimiento: estrategia de negocio, auditoría de conocimiento, mapa de conocimiento y equipo de gestión del conocimiento. También la relación de cuatro elementos de las estrategias: tecnología, cultura, liderazgo y medida.
- Aportación: con los resultados de su estudio es posible orientar a las organizaciones para dirigir su empresa de KM y alcanzar sus metas desde las primeras etapas de implementación.

Saíz y Manzanedo (2003) identificaron varias claves para la implantación con éxito de la gestión del conocimiento. Su idea es que en la implantación de un modelo que permita valorar el potencial que contiene el conocimiento, así como producirlo, adquirirlo, transmitirlo, actualizarlo y aplicarlo para la creación de valor y riqueza, exige considerar al menos tres aspectos relacionados entre sí, que son: la dirección estratégica, el diseño organizativo y la dirección de recursos humanos, además de la tecnología adecuada.

Sampedro y Jaso (2011) se dedicaron a explorar una metodología de análisis de la gestión del conocimiento a partir de una perspectiva institucional, analizando las esferas del trabajo, la educación y las nuevas tecnologías, así como la interacción de estas esferas bajo la lógica de lo público, lo privado y lo social. La esfera del trabajo involucra la gestión de los recursos humanos, el aprendizaje y la innovación en las organizaciones; la esfera de educación comprende la formación de recursos humanos especializados y el desarrollo de habilidades; y la esfera de nuevas tecnologías implica el

desarrollo de nuevos conocimientos en sectores tecnológicos estratégicos. Bajo la lógica de lo público se considera el fomento, la negociación, la regulación, etcétera; la lógica de lo privado implica la búsqueda de lucro y la valorización financiera del conocimiento, y bajo la lógica de lo social se explica la influencia de la gestión del conocimiento en el bienestar colectivo. Uno de los resultados de su trabajo consiste en mostrar la importancia de rescatar el análisis institucional (normas, reglas, rutinas y convenciones; acuerdos formales e informales) para comprender los procesos propios de la gestión del conocimiento.

Mejía y Cornejo (2010) realizaron una aplicación de la gestión del conocimiento para describir la situación que prevalece entre las empresas de la industria del software peruana, respecto de la generación, la transferencia interna y la integración del conocimiento. Los autores asumen que estas tres tareas, si se realizan de manera eficiente y efectiva les brindará ventaja competitiva. En su investigación se comprobó una relación causal positiva entre las tres actividades, es decir, el conocimiento generado en las empresas de la industria del software peruana, es fácil de transferir entre el personal técnico. Asimismo, este conocimiento transferido, es fácil de ser asimilado por las personas que lo han recibido.

Wang y Xiao (2009) formulan un marco destinado a la auditoría para el manejo del conocimiento una metodología basada en procesos. Los autores se dieron a la tarea de comparar las propuestas metodológicas de varios autores e integrarlas en un marco conjunto.

Su principal descubrimiento es que la auditoría del manejo de conocimiento es el primer paso para un proyecto de KM, el cual, contiene cuatro fases: preparación, análisis, implementación y sumario. Su principal contenido incorpora la auditoría del ambiente, la auditoría del conocimiento en propiedad, la habilidad para la gestión del conocimiento y el desempeño del mismo. Finalmente, propusieron los siguientes módulos: análisis de demanda, análisis de inventario, mapa de conocimiento y análisis de flujo.

Investigaciones que contribuyen en el marco del sector público:

Rhoads (2006) mediante tesis doctoral estudió las prácticas de KM en las agencias del gobierno federal de los Estados Unidos, centrándose especialmente en el concepto de E-Gobierno. En su tesis identifica la ubicación y el estado de los programas de KM implementados en las agencias federales. Realizó el descubrimiento de cinco factores que influyen en la implementación exitosa del KM, que son: tamaño de la agencia, el tipo de

agencia (a nivel de gabinete o de la Agencia Independiente), la duración del programa KM, si la agencia se ha comprometido a una política KM escrita y si hay una unidad de trabajo en la agencia responsable principal del programa de KM.

Pardo, et al, (2006) insistieron en que el éxito de los sistemas de gestión del conocimiento en organizaciones del sector público dependía del intercambio de conocimiento a través de fronteras. Los autores compararon dos redes de intercambio en organizaciones del sector público participantes en su estudio. Se encontró que el conocimiento es un componente crítico para el desarrollo de un sistema de información que incorpora formas de interacción tácitas y explícitas a través de los límites organizacionales.

Una de las redes corresponde a agencias estatales y en el segundo es entre agencia estatal y local. Su metodología se valió de entrevistas, observación y análisis documental. El estudio tuvo características longitudinales.

Sus hallazgos fueron que existen dificultades para compartir conocimiento entre agencias y yendo a fondo se manifestó la importancia de estos factores: incentivos, riesgos, barreras y confianza.

Aportan a la teoría de la comunicación de conocimientos entre múltiples agencias y proveer orientaciones prácticas para el desarrollo de relaciones de intercambio y colaboración en iniciativas de sistemas de información.

Sung Chul Park (2007) desarrolla un estudio exploratorio empírico entre las formas de realizar la gestión del conocimiento entre el sector público y privado en los Estados Unidos. Su intención es probar que existe diferencia entre ambas formas de llevar la gestión del conocimiento. El autor encontró que es todavía poco valorado a pesar de la importancia que tiene este tema para las entidades gubernamentales. El autor tomó una muestra entre personal de ambos sectores tanto en Estados Unidos como fuera de ese país.

Investigaciones que contribuyen en el ámbito mexicano:

Gómez (2011) realizó un estudio de aplicación del conocimiento al desarrollo municipal en Texcalyacac, Estado de México. Durante 2008 y 2009 se realizó un estudio en 12 municipios que integran la región Toluca con la finalidad de conocer si se aplican técnicas de gestión del conocimiento, contar con un diagnóstico y generar propuestas. Se partió del supuesto de que la aplicación de técnicas relacionadas con la gestión del conocimiento redundaba en la competitividad municipal.

Las variables que se incorporaron en esta investigación fueron la gestión del conocimiento y la competitividad municipal considerando las dimensiones siguientes: (véase tabla 3)

Tabla 3

<i>Variable</i>	<i>Dimensión</i>	<i>Indicador</i>
Gestión del Conocimiento	Aprendizaje organizativo	Ambiente Errores Experiencia Innovación
	Dirección del conocimiento	Creación Difusión Aplicación
	Capital intelectual	Escolaridad Experiencia Capacitación
Competitividad del municipio	Institucional o interna	Cultura organizacional Liderazgo y estilo de gestión Clima organizacional Énfasis en la Productividad Planeación estratégica
	Externa	Componente económico Componente urbano Componente sociodemográfico

Fuente: Gómez 2011.

El ahora Senador Luis Humberto Fernández Fuentes, sustentó como Tesis Doctoral en el Instituto Nacional de Administración Pública, *Fundamentos para la ciencia de la Administración Pública en el Siglo XXI* (2014).

Los objetivos de esta investigación fueron tres:

- Determinar si la Ciencia de la Administración Pública en el contexto del México del Siglo XXI genera conocimiento útil para el administrador público.
- Analizar la relación entre la práctica administrativa pública y la Ciencia de la Administración Pública.
- Proponer elementos para el fortalecimiento de la Ciencia de la Administración Pública.

Y su hipótesis fue que “existe una desarticulación entre la Ciencia de la Administración Pública y la práctica administrativa del siglo XXI, lo que ocasiona que el administrador público no cuente con los elementos teóricos y las herramientas suficientes para el tratamiento eficiente y eficaz de los asuntos públicos” (Fernández, 2014, p. 11).

El autor concluye que en efecto existe desarticulación y que “las herramientas actuales de la Ciencia de la Administración Pública (creadas hace más de 30 años) no explican los fenómenos administrativos, ni resuelven los retos de la gobernanza actual” (p. 268).

Entre otras conclusiones, el autor formuló algunas que van referidas a la gestión del conocimiento:

Para la administración de bienes intangibles, conforme a la economía del conocimiento generar instrumentos académicos y herramientas tecnológicas para su gestión y administración.

Para innovar, la Administración Pública requiere interactuar, comunicarse y generar diálogos significantes entre los integrantes del ecosistema: políticos, académica, empresas y ciudadanos.

En general, el autor encontró que existe discrepancia entre conocimiento y práctica en la Administración Pública (pp. 275-277).

2. El Modelo SECI para el Gestión del Conocimiento de Ikujiro Nonaka

Varios de los retos a los que hace referencia Drucker, encuentran su respuesta en un enfoque antropocéntrico de la administración. A partir de los años 1980, dada la evidencia del éxito de las empresas japonesas, muchos en occidente voltearon a mirar la forma en que ese país encontró respuesta a sus necesidades de desarrollo y expansión económico-productiva.

En palabras de Nonaka, uno de los patriarcas del KM: “En una economía donde lo único cierto es la incertidumbre, la única fuente que queda de ventaja competitiva es el conocimiento” (Nonaka, 1998). En el paradigma organizacional occidental de F. Taylor y Herbert Simon el conocimiento está concentrado y se transmite formalmente mediante datos, códigos y manuales, la manera de medir los resultados es si se logran eficiencias, menores costos y mayores rendimientos de inversión.

Las empresas japonesas tienen un enfoque muy diferente respecto de sus ventajas competitivas. La creación de conocimiento no se concentra en la información objetiva, sino que promueven la *serendipia* aprovechando las intuiciones y comprensiones (*insights*) de los empleados y los consumidores. “La compañía no es una máquina sino un organismo viviente. Así como un individuo, ella tiene un sentido colectivo de identidad y un propósito fundamental. Este es el equivalente organizacional del autoconocimiento” (Nonaka, 1998).

Bajo este modelo, el empleado es un trabajador de conocimiento (*Knowledge worker*) y su conducta permea a la organización no cómo como una forma de comportarse, sino como una forma de ser.

La propuesta principal de Nonaka es lo que se conoce como espiral del conocimiento, que parte de la distinción entre dos grandes tipos de conocimiento, a saber, el implícito y el explícito. El filósofo de la ciencia Michael Polanyi decía con razón que “nosotros sabemos más de lo que podemos decir”. Hay un conocimiento tácito. Un saber inexpressado –quizá porque nunca nos han preguntado o porque están implícitos en una forma de hacer las cosas- o inexpressable –porque se basa en intuiciones y procesos mentales que rehúyen una objetivación o la posibilidad de encuadrarlos en nuestros modelos de racionalidad moderna-.

Recordemos que Bernard Lonergan había definido el conocimiento como algo cíclico y acumulativo. “Es cíclico en tanto el proceso cognoscitivo avanza a partir de la experiencia, mediante la indagación y la reflexión, hasta el juicio, sólo para volver a la experiencia y recomenzar su ascenso hasta otro juicio. Es acumulativo, no sólo por el atesoramiento de experiencias en la memoria y la acumulación de intelecciones en la comprensión, sino también por la integración de juicios en el contexto que llamamos conocimiento o mentalidad” (Lonergan, 2004. 447).

La espiral del conocimiento (proceso SECI, por sus siglas) de Nonaka tiene cuatro modalidades:

1) Del conocimiento tácito al tácito

La importancia de este conocimiento es que ocurre de manera implícita cuando una persona se incorpora en una práctica. Imita lo que otros hacen, se adapta a los patrones de conducta de la organización en un ámbito determinado. Es una dimensión que comprende tanto lo psicológico como lo cultural.

No existe en este proceso un curso o un manual que explique lo que otros tienen que hacer, No se ha elaborado y seguramente ni hace falta.

2) Del conocimiento explícito al explícito

En este caso, existe una acción de aprendizaje formal o semiformal por el cual se relaciona algo previamente conocido para producir un nuevo conocimiento. Por ejemplo, la acción del contralor que recopila la información necesaria para emitir un balance de la situación financiera. Aunque Nonaka considera que este no es nuevo conocimiento, se equivoca, toda vez, que el todo es más que la suma de las partes. No se trata simplemente de recolectar información para hacer un collage, sino para llevar ese conocimiento a un nivel superior de comprensión (*insight*) o potencial explicativo.

3) Del conocimiento táctico al explícito

Existe un efecto acumulativo donde lo que se sabe sin saber que se sabe, es decir, aquello que está imbuido en nuestras prácticas o comprensiones sin que exista una positivación del conocimiento.

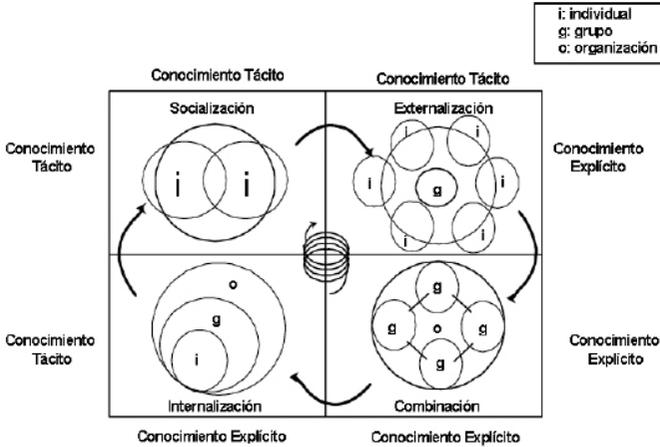
Al respecto, vale la pena recordar este pasaje de Lonergan: "en la novela [policíaca] ideal, el lector cuenta con todas las pistas, pero no logra dar con el criminal. Bien puede percatarse de cada pista cuando se presenta. [...] Con todo, puede quedar a oscuras por la simple razón de que llegar a la solución no es la mera aprensión de alguna pista, ni el simple recuerdo de todas ellas, sino una actividad muy distinta de la inteligencia organizadora que ordena el conjunto íntegro de pistas en una perspectiva explicativa única" (Lonergan, 2004. 11).

4) Del conocimiento explícito al tácito

En la medida en que un nuevo conocimiento explícito se generaliza y se vuelve común en una organización se hace una cultura implícita y quienes se incorporan a la organización, se relaciona con ella, según se dijo, según una transmisión del conocimiento tácito al tácito.

Estas cuatro modalidades se dan en una interacción dinámica como etapas de una espiral de creación de conocimiento. (Véase gráfica 15)

Gráfica 15. Proceso SECI



Fuente: Martínez y Ruíz con base en Nonaka y Konno (1998)

La *serendipia* y la creación de conocimiento se apoyan, en las empresas japonesas en la metáfora y el modelo. Se busca crear *insight*, ir a un plano profundo de comprensión, anidado psicológicamente, que permita que los empleados interioricen un conjunto de ideas sobre la identidad de la empresa o un producto. Para eso se valen de las metáforas o modelos con los que se compararán.

Según sostiene Nonaka, “comprender la creación de conocimiento es un proceso de haber tácito el conocimiento explícito, lo que es materia de las metáforas, analogías y modelos; esto tiene implicaciones directas en la manera en que se diseña la organización de la compañía y se definen los roles directivos y sus responsabilidades” (Nonaka, 1998).

La empresa japonesa creadora de conocimiento se basa en la redundancia, esto es “la intencional sobreposición de la información de la compañía, las actividades de negocios, y las responsabilidades directivas. Para los managers occidentales, el término ‘redundancia’ suena repelente ya que tiene las connotaciones de innecesario, duplicidad y desperdicio, sin embargo, crear una organización redundante es el primer paso en el manejo de una compañía creadora de conocimiento” (Nonaka, 1998).

Esta idea se materializa cuando en la empresa diferentes divisiones trabajan en conjunto para un proyecto conjunto, cuando se crean grupos de tarea dedicados a un mismo proyecto suscitando entre ellos una competencia interna, por último, cuando se promueve la rotación regular del personal de manera que cada persona se relacione con los diferentes puntos de vista que la empresa puede ofrecer (Nonaka, 1998, 36-37).

Un acceso libre a la información ayuda a crear redundancia, mientras que, cuando existen diferenciales de información entre los integrantes de la organización no se puede interactuar en los mismos términos y, se impide alcanzar diferentes interpretaciones necesarias al nuevo conocimiento.

La gestión del conocimiento es el resultado de una relación de mutua dependencia entre la capacidad de aprendizaje que prevalece en la organización, aunado a la capacidad de transmisión o comunicación del conocimiento adquirido y su integración en la solución de problemas. La gestión del conocimiento es esencial para una organización cuyo insumo principal es información compleja y especializada.

Conforme a su propuesta, los cuatro procesos se retroalimentan y proyectan mutuamente, siendo su eje el hecho de que existe un momento de interiorización en el individuo y otro de socialización en el grupo. Estos momentos tienen a su vez, una dimensión tácita como un conocimiento sabido y otra, explícita o exterior, que consiste en la expresión verbal o escrita de esos saberes. Parte del conocimiento se desincorpora y se convierte en información que queda dispuesta como cosa externa en la forma de archivos, documentos, libros, manuales, etc. A su vez, estos pueden ser nuevamente incorporados, internalizados y socializados cuando son consultados y estudiados.

Zack (1999. 47) dice que el conocimiento explícito tiene que incluir: depósitos de conocimiento explícito, refinadoras para acumular, delimitar, manejar y distribuir el conocimiento, organizar roles para manejar el proceso de refinación y tecnologías de información para asistir los depósitos y procesos de información.

La dinámica propia de estos momentos y dimensiones se repite iterativamente. Y expone las variables que serán objeto de este estudio, a saber: generación, depósito, transferencia interna e integración del conocimiento.

3. Cultura organizacional y Gestión del Conocimiento

Respecto del papel esencial de la cultura organizacional para el éxito de la gestión de conocimiento, Zand (1997) cree que “culturas burocráticas” sufren de una falta de confianza e incentivo a la promoción y recompensa a la cooperación.

Sin el personal no se encuentra motivado y se tiene confianza el conocimiento difícilmente será comunicado y aplicado. La innovación, la toma de riesgos y la cooperación al seno de la organización del conocimiento.

Las organizaciones con una estructura jerárquica burocrática sufren de un déficit en su desempeño y son incapaces de conducirse hacia el futuro mediante un liderazgo innovador. Buchwalter (2000) afirma que este es el principal obstáculo que encontramos en los órganos gubernamentales, la falta de una cultura adecuada para la gestión del conocimiento. En estos casos, los directivos “desdeñan” cualquier actividad que no siga la estructura jerárquica preestablecida. (Véase tabla 4)

Tabla 4. Formas en que las organizaciones usan el conocimiento conforme a las estrategias de Hansen, Nonria y Tierney (1999)

	Estrategia de Codificación	Estrategia de Personalización
Estrategia competitiva	Proveer de información confiable, de alta calidad y rápidamente mediante el reuso de conocimiento codificado.	Proveer de asesoría creativa, analíticamente rigurosa y de alto nivel para problemas estratégicos orientando la experiencia individual.
Modelo económico	Economía de reuso: <ul style="list-style-type: none"> • Invertir una sola vez en acervos de conocimiento y reusarlo muchas veces. • Emplear equipos numerosos con una baja relación entre colegas. • Enfocarse en generar altos dividendos. 	Economía experta: <ul style="list-style-type: none"> • Poner altas tarifas por soluciones a la medida para problemas únicos. • Emplear equipos pequeños con una fuerte relación entre colegas. • Enfocarse en mantener altos márgenes de utilidad.
Manejo de conocimiento	Persona a documento: Desarrollar un sistema de documento electrónico que codifique, almacene, distribuya y permite el reuso de conocimiento.	Persona a persona: Desarrollar redes para vincular a la gente de manera que el conocimiento tácito pueda ser compartido.

	Estrategia de Codificación	Estrategia de Personalización
Tecnologías de la información	Invertir fuertemente en tecnología. La meta es conectar a las personas con el conocimiento reusable.	Invertir moderadamente en tecnología. La meta es facilitar conversaciones y el intercambio de conocimiento tácito.
Recursos humanos	Contratar a graduados universitarios que estén bien capacitados para el reuso de conocimiento y la implementación de soluciones. Entrenamiento en grupo y a través de educación on line. Recompensar a la gente por usar y contribuir a las bases de información.	Contratar posgraduados que estén mejor preparados para resolver problemas y para manejar la ambigüedad. Entrenamiento uno a uno por mentores. Recompensar a la gente por compartir directamente el conocimiento con otros.

Fuente: Hansen, Nonria y Tierney (1999) en Park (2007. 39)

Algunas empresas centran su estrategia en el uso de tecnologías computacionales, en tal caso su información es codificada y almacenada sistemáticamente –por ejemplo, los sistemas de socialización del aprendizaje que ordenó GAO a NASA- a esto se le llama “estrategia de codificación” a diferencia de aquellas otras compañías que promueven el intercambio de conocimiento de persona a persona –es el caso paradigmático de 3M-. En este caso la computación es sólo una ayuda para las personas. Hansen, Nonria y Tierney (1999) definen esta como “estrategia de personalización”.

Huang, Lee y Wang (2001) agregan que la tecnología y los sistemas, sólo son facilitadores en la producción, almacenamiento y uso del conocimiento organizacional.

Desde el vértice hindú Kumar (2011) pone énfasis en la cultura para la creación y gestión del conocimiento.

Algunos autores han subrayado la importancia de la cultura organizacional para explicar el éxito de la creación de conocimiento “Marco de valores en competencia” (*competing values framework*: Quinn y Rhrbough, 1983) y “Perfil de cultura organizacional” (O’Reilly 1991).

Kumar ve la necesidad de que las empresas fortalezcan la cultura donde los miembros compartan el conocimiento para ganar competitividad, pero desafortunadamente es poca la creación y desarrollo según documentó Wenger (1998).

El empleado se desenvuelve en un medio que le permite evaluar constantemente e incorporar nuevas experiencias e información a su bagaje. Existen rutinas, procedimientos y prácticas que, independientemente de su grado de formalización, contienen mucha más información de lo que representan de manera superficial o explícita. En esa línea Malhora (1998) define la gestión del conocimiento como la “Combinación sinérgica de datos y capacidad de procesamiento de información mediante tecnologías de la información y la capacidad creativa e innovativa de los seres humanos”.

Existe un acuerdo entre los especialistas de que gestión del conocimiento comprende las siguientes actividades: adquirir, crear, almacenar, compartir, difundir, desarrollar y desplegar el conocimiento de individuos y grupos.

Aun si el conocimiento es explícito, si carece de *insight*, no puede ser aprovechado plenamente, pierde su potencial y se desvirtúa. En la gráfica 16 se nos presenta la espiral del conocimiento expuesta por Nonaka y Takeuchi (1995), Nonaka y Konno (1998).

La gráfica nos presenta en su parte más exterior, comenzando arriba a la izquierda y siguiendo en el sentido de las manecillas, el paso del conocimiento del conocimiento tácito al tácito; del conocimiento tácito al explícito, del explícito al explícito y del explícito al tácito.

Cada uno de los cuadrantes recibe un nombre, de acuerdo a la parte del proceso que representan, socialización, externalización, combinación e internalización.

La socialización representa la cultura organizacional y, mediante el contacto entre los compañeros de trabajo se da una transmisión de conocimientos implícitos en el ambiente laboral. Aquí, como representa la gráfica, un individuo entra en contacto con otro y así va transmitiendo su conocimiento y experiencia previa, con ello se comunica conocimiento, pero, sobre todo, se comunica cultura.

En el segundo cuadrante, la Externalización es el ejercicio de detenerse a reflexionar acerca de los *insights* implícitos. Aquí, observamos la comunicación que hace explícitos en el grupo y los individuos algunos conocimientos que, por ello, quedan formalizados y positivados.

El tercer cuadrante es la Combinación, en el cual, nos dice, diferentes grupos en la organización intercambian sus saberes de manera explícita. Esto puede darse a través de juntas, sesiones de trabajo o intercambio de documentos.

El cuadrante de internalización, es el último y en él se da un proceso donde gradualmente se va interiorizando algo que inició como conocimiento formal y que progresivamente se va haciendo tácito y se integra a la cultura organizacional. Pasa de la organización a cada uno de sus subgrupos y por último a cada individuo. También se puede hablar de *incorporación*, ya que el individuo hace suyos de manera inconsciente y pre-reflexiva los conocimientos que están a su alcance y que se activan selectivamente según lo requieran los problemas prácticos que se le presenten.

Los individuos son los depositarios de los conocimientos tácitos o implícitos, aunque en su mutua interacción, constituyan un nivel agregado de conocimiento.

Nonaka y Konno adoptan el término *Ba* de la lengua japonesa para denominar "un contexto compartido" que sirve para la interacción entre aquellos que comparten el contexto. *Ba* es la clave en la creación, generación y regeneración del conocimiento que provee la energía, cualidad y lugar para obtener conversiones individuales y moverse a lo largo de la espiral del conocimiento (Nonaka y Konno, 1998: 41).

Dichos autores distribuyen en dos dimensiones la interacción del *Ba*. Una que corresponde a si ocurre de forma individual o colectiva y la otra si ocurre de manera cara a cara o mediante medios (libros, películas, emails, etc). De la combinación de estas dimensiones resultan cuatro tipos de *ba* (Nonaka y Konno, 1998: 46-47):

- *Originar Ba (originating Ba)*: Es un mundo compartido de sentimientos, emociones, experiencias y modelos de pensamiento. Es simpatía o empatía con otros, como dice Nishida "Amo, luego existo", ya que del *Ba* surge cuidado, amor, confianza y compromiso.
- *Dialogar Ba (dialoguin Ba)*: Es el principio del *Ba* donde comienza el proceso de creación de conocimiento mediante la socialización, la conversación, el intercambio gestual y cara a cara que sirve para la transmisión del conocimiento tácito. Corresponde a lo que Heidegger denominó "Estar arrojado en el mundo" (1929).
- *Sistematizar Ba (systemizing Ba)*: Comprende los procesos de interacción y cifrado del *Ba*. Se da una traducción de lo tácito a la explícito, hacerlo formal, transmitirlo de forma objetivo y practicarlo regidos por normativas organizacionales. En esta etapa se da una acción consciente, que se aplica en equipos, dirigidos a una tarea específica.

- Ejercer *Ba* (*exercising Ba*): es el sustrato de la internalización individual haciendo del conocimiento explícito, tácito. La internalización del conocimiento permite la mejora continua del conocimiento formalmente conocido.

Gráfica 16. Espiral organizacional del Conocimiento. Ba



Fuente: Elaboración propia con base en Nonaka et al. 2000

Los acervos de conocimiento se clasifican, a su vez, en varias categorías:

Acervos de conocimiento experiencial: consisten en el conocimiento tácito compartido que se ha construido a través de la práctica entre los miembros de la organización.

Acervos de conocimiento conceptual: para Nonaka en esta clase están imágenes, símbolos y otros medios expresables por el lenguaje, Son tangibles en cierta forma y por ello, más fáciles de transmitir y comprender.

Acervos de conocimiento sistémico son conocimientos explícitos sistematizados y estructurados, por ejemplo, a través de tecnologías, especificaciones de los productos, manuales y documentación acerca de los consumidores y proveedores. Se considera que la transmisión de este tipo de conocimiento es fácil.

Acervos de conocimiento rutinario: consiste en conocimiento tácito que se ha vuelto rutinario y está incorporado en las acciones y prácticas de la organización. Dice Nonaka que es el *know how* o la cultura organizacional.

A lo largo de la historia, siempre ha existido un tipo determinado de gestión del conocimiento. Durante una muy prolongada edad de la historia de la civilización, esta gestión estaba destinada a la conservación y las novedades no sólo no eran bienvenidas, sino que encontraban un suelo estéril que rápidamente las neutralizaba. Esto se explica no como una tara mental de las gentes de aquella época, sino por el tipo de organización social prevaleciente, sus relaciones económicas y, muy particularmente, las fuentes del poder y los propósitos de su ejercicio. El bien recordado caso Galileo ilustra esta conclusión.

Pero con la modernidad, el aprovechamiento del conocimiento para la innovación y la revolución industrial, científica y política, supone un tipo diferente de gestión del conocimiento, cuyo punto culminante será la administración científica, la planificación y la estandarización, lo que no puede desvincularse del contexto de expansión del capitalismo mediante la creación de un mercado de consumo de masas.

Lo que en ese contexto fue reconocido como éxito por la administración, como el control, con el paso del tiempo se ha mostrado limitado y se ha hecho obsoleto, ante nuevos esquemas administrativos más flexibles y orientados a la persona.

En especial tiene que reconocerse que la sociedad contemporánea con un mejor estándar de desarrollo humano (salud, educación e ingreso) está más interesada y preparada para participar en un Estado democrático, asimismo, una mayor igualdad de derechos y reconocimiento viene acompañada de una mayor pluralidad ideológica y moral, razones por las cuales el tipo de control de la administración burocrática pierde capacidad real de aplicarse, pero tampoco tendría por qué seguir insistiéndose en su aplicación, toda vez que los reclamos sociales y las necesidades políticas exigen un planteamiento distinto.

La gestión del conocimiento entonces, adquiere el carácter de un imperativo antropológico de aprendizaje, comunicación, creatividad, diálogo, discusión, encuentro, confianza e intercambio. Estas características, que han sido expuestas mediante las diferentes propuestas de gestión del conocimiento, tienen que encontrar su aplicación también en el sector de control de la Administración Pública.

Este es un desafío para crear una propuesta de control interno que no responda a los anacrónicos objetivos de la administración burocrática, sino a las nuevas condiciones de la gobernanza democrática en una sociedad postmoderna.

En el siguiente capítulo se expondrán las herramientas metodológicas necesarias para el estudio y análisis de los patrones empíricamente verificables de uso, circulación y generación de conocimiento y, en el capítulo final, se buscarán las conexiones que tenga con los patrones de control interno, con base en la información recabada, verificar si estos corresponden con el marco COSO y a qué paradigma administrativo pertenecen.

4 Propuesta metodológica para el estudio de la gestión del conocimiento en los Órganos de Control Interno del Sector Público Federal

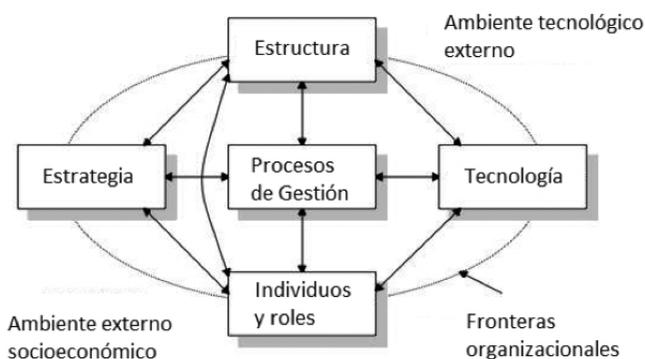
Con el paso del tiempo, Aquiles creció, se fortaleció y se hizo un prominente guerrero peleando con los pelagos y las fuerzas griegas que sitiaron Troya durante 10 años. Él se creía invulnerable pues estaba además equipado con la armadura que le había otorgado el dios Hefesto.

En este capítulo abordaremos, como precedente, dos tratamientos metodológicos que vinculan conocimiento y control en las organizaciones del sector público. Se trata del modelo desarrollado para la gestión del conocimiento por el Tecnológico de Massachusetts y una revisión detallada del modelo COSO para el control interno. Con estos referentes se podrá elaborar una matriz de dimensiones e indicadores que servirá para la revisión de los resultados de los estudios practicados al sistema de control interno del sector público federal y la propuesta que este autor elabora para un manejo más integrador de los factores relevantes de la relación control y conocimiento.

1. Marco MIT90 y su aplicación en el sector público

De acuerdo con Scott Morton (1991), autor del denominado Marco MIT90s una organización puede ser entendida mediante “cinco conjuntos de fuerzas” (estrategia, estructura, proceso de gestión, individuos/roles y tecnología) que se encuentran en un equilibrio dinámico tanto entre sí, como en relación con su ambiente. (Véase gráfica 17)

Gráfica 17. Marco MIT90s de Scott Morton



Fuente Morton (1991).

Conforme a una traducción libre, el instrumento de investigación de Sung Chul Park (2006), incluye los siguientes reactivos: (véase tabla 5)

Tabla 5. Dimensiones e Indicadores del modelo MIT 90s

Dimensiones	Características en la organización pública
Estrategia	Gente a documento. Se privilegia el volcar en documentos el saber de las personas. Reglas formales y autoridad centralizada
Estructura	Departamentalización Organización funcional, las atribuciones están segmentadas y por economía no son redundantes. Las partes concentran sus productos en un centro
Proceso de gestión del conocimiento	Existe personal destinado al archivo y clasificación de documentos. Las personas pueden consultar la información sin acudir necesaria o directamente a la persona que produjo esa información. Se crea y mantiene un sistema informático para el depósito y consulta de información.
Individuos y roles	La organización contrata personas capaces de aprovechar el conocimiento para implementar soluciones. Las remuneraciones incentivan que los empleados alimenten las bases de datos y las usen. La capacitación se enfoca en la eficiencia, tiende a hacerse por grupos y aprovecha el aprendizaje a distancia.

Dimensiones	Características en la organización pública
Tecnología	Los sistemas informáticos están prioritariamente orientados a que los usuarios consulten el conocimiento previamente codificado. La Gestión del Conocimiento busca que cualquier documento pueda ser consultado al interior de la organización en cualquier parte.

Vale la pena recordar que Sung Chul (2006) se propuso distinguir las características de la gestión del conocimiento entre las organizaciones privadas y las públicas, ofreciéndonos con ello un valioso insumo para este y ulteriores estudios.

De los aspectos que destaca el autor está el que las organizaciones públicas están diseñadas para el cumplimiento, lo que denominamos “invariancia” es decir, seguir procedimientos previamente regulados, la atribución de responsabilidades de ejecución y la tramitación de las demandas a través de dichos procedimientos y por parte de aquellos responsables. A su vez, los sistemas de control están destinados a verificar el cumplimiento del modo preestablecido y los riesgos quedan definidos como aquellas situaciones que se apartan de las reglas prefijadas.

Respecto a la estrategia, en las empresas privadas se privilegia la respuesta al cliente, los procedimientos están diseñados para alcanzar la satisfacción del cliente y la excepción del procedimiento no es vista necesariamente como un riesgo o como una amenaza.

En este sentido, los órganos internos de control recaban información de dos tipos:

- la que corresponde a las reglas aplicables en las acciones de los entes auditados.
- la que corresponde a las acciones realizadas con base en los documentos exhibidos o la ausencia de éstos.

Gracias a estos documentos, el órgano de control elabora un tercer tipo de documento:

- Informe de auditoría acompañado de un dictamen.

Por lo que corresponde a la estructura, el conocimiento fluye de forma vertical, ya sea de los superiores a los subalternos y viceversa, pero no de

forma horizontal. Al menos, la relación privilegia el flujo vertical sobre el horizontal.

Las organizaciones públicas están altamente capacitadas para el registro documental de sus acciones y lo hacen de forma sistemática mediante documentos tales como oficios, circulares, informes, acuerdos, emails, entre otros.

El cumplimiento del procedimiento formal es considerado como sinónimo de éxito del programa independientemente de los efectos de las acciones del actor público en los destinatarios.

En consecuencia, el objeto del órgano interno de control es verificar el cumplimiento del procedimiento y no la evaluación de los efectos que tenga en los destinatarios.

“Las organizaciones públicas no venden sus productos en los mercados económicos. Por lo tanto, la información y los incentivos provistos por los mercados son más débiles o ausentes en las organizaciones públicas. Algunos autores teorizan que esto reduce los incentivos para la reducción de costos, la eficiencia en las operaciones y el desempeño efectivo (Rainey, 1997). Esto es por la baja eficiencia en la colocación de recursos, las organizaciones públicas tienen una limitada reflexión sobre las preferencias de los consumidores e inferior capacidad para conectar la oferta con la demanda (Sung Chul 2007, 68).

Los reactivos que fueron incluidos en el instrumento MIT90 del autor referido son los siguientes (H1 y H2 son agregados de los siguientes):

H3 La mayor parte del conocimiento en nuestra organización fluye verticalmente del subordinado al superior y viceversa.

H4 La mayor parte del conocimiento en nuestra organización fluye horizontalmente a través de la organización y todos los niveles.

H5 El manejo del conocimiento es coordinado de manera central desde la cúspide.

H6 Mi organización apoya el compartir conocimientos.

H6 La gente tiene voluntad de compartir lo que sabe con otros miembros de la organización

H6 Las tecnologías de información son usadas para facilitar la creación de conocimiento.

H7 Mi organización apoya la creación de conocimiento.

H7 Las tecnologías de la información son empleadas eficazmente para almacenar, compartir y consultar el conocimiento.

SubH1 El conocimiento detallado de nuestros clientes es tratado como una prioridad y se le actualiza frecuentemente.

SubH2 Disponemos de personal dedicado a capturar conocimiento por toda la organización y en almacenarlo de manera que pueda ser consultado en documentos y bases de datos.

SubH3 El conocimiento del que depende nuestra organización requiere de actualización rápida y continua.

SubH4 Somos efectivos en crear o adquirir nuevo conocimiento.

SubH5 Nuestra dirección prefiere capturar el conocimiento en documentos y almacenarlo en bases electrónicas para su uso posterior.

SubH6 Una gran parte del conocimiento en la organización lo poseen las personas.

SubH7 Se cuenta con una asesoría completa por parte de expertos que dan información acerca de su trabajo y experiencia.

SubH8 Podemos generalmente tener acceso a la información que necesitamos sin tener que referirnos a la persona que la haya generado.

SubH9 Podemos rápidamente encontrar los documentos que necesitamos mediante una simple búsqueda en las bases de datos.

SubH10 Nuestro sistema informático permite tener acceso a documentos generados en cualquier área de nuestra organización.

SubH11 Una gran proporción de la información que intercambiamos al interior de la organización se pasa directamente de persona a persona.

SubH12 Una gran proporción de la información que intercambiamos al interior de la organización se pasa mediante documentos y bases de datos.

SubH13 Los oficios y documentos que se envían desde y a los departamentos son usados para fortalecer las redes interpersonales.

SubH14 Una vez que hemos generado nuevo conocimiento, lo aprovechamos tantas veces como sea posible en nuestro servicio o producto.

SubH15 El producto o servicio que proveemos siempre involucra la reunión de expertos con conocimientos y experiencias importantes.

H8 Las personas contratadas por nuestra organización están bien preparadas para implementar soluciones estándar.

H9 Las personas contratadas por nuestra organización están bien preparadas para resolver problemas en circunstancias ambiguas.

H10 Nuestro sistema de remuneración promueve que la gente contribuya a las bases de documentos.

H11 Nuestro sistema de remuneración promueve que la gente comparta directamente conocimiento con otros.

H12 Nuestro entrenamiento se hace con base en manuales y documentos.

H13 Nuestro entrenamiento se hace con base en la transferencia de conocimiento mediante asesoría y acompañamiento.

H14 Nosotros usamos nuestras tecnologías de la información para tener acceso a documentos y datos.

H15 Nosotros usamos nuestras tecnologías de la información para contactar personas e intercambiar conocimiento.

Los hallazgos de la investigación de Sung Chul, pueden sintetizarse en los siguientes puntos y, con ello, identificar aspectos que tienen que ser considerados en la elaboración del propio instrumento de esta investigación:

- La información que proviene de los clientes puede ser adquirida sistemáticamente, pero no es aprovechada para la mejora de los servicios, es decir, no es trasladada para su aplicación.
- Existe personal dedicado / capacitado a la captura de información y su clasificación.
- El conocimiento está más desactualizado y es menos aprovechado en la organización pública que en la privada.
- Los individuos en lo particular poseen menos información relevante a su trabajo y son los canales formales los que detentan la información.

- No son muy frecuentes las asesorías de expertos para el mejoramiento del trabajo.
- El acceso a documentos e información es mediatizado, es decir, se requiere solicitar acceso al mismo y éste puede ser negado.
- La información no está catalogada, archivada o almacenada en fuentes informáticas de manera tal que es difícil encontrarla y consultarla.
- Es más fácil que un compañero explique algo, que obtener información de una fuente impersonal.
- Son comunes las juntas o reuniones para dar a conocer información necesaria para el trabajo.
- ¿Cuántas personas tienen acceso a las juntas y reuniones destinadas a informar sobre las necesidades del trabajo y las tareas a realizar?
- Se procura la adquisición de conocimientos o información que pueden ayudar a ahorrar trabajo y otros recursos.
- El personal representa perfiles asociados a un mayor grado educativo.
- El personal acredita (no acredita) regularmente haber recibido una capacitación, actualización o formación.
- Se promueve que los integrantes más experimentados en la organización expliquen y asesoren a sus compañeros.
- Hay incentivos económicos o de otra especie para aquellos que contribuyen a enriquecer las bases de datos.
- Existe entrenamiento para los empleados que ingresan a la organización.
- El entrenamiento se basa principalmente en manuales y documentos.
- El entrenamiento se basa principalmente en la asesoría y acompañamiento de compañeros con antigüedad.
- Hay un elevado porcentaje del personal que emplea habitualmente la computadora.
- Las computadoras funcionan en red y es posible consultar información almacenada en un servidor.

2. Marco COSO para el estudio de la situación del Control Interno

El marco COSO reconoce que el mundo ha cambiado y las organizaciones con él, esto permitió revisar y actualizar el marco normativo para la evaluación del control interno, en especial dada la extensión de la globalización, el impacto de las nuevas tecnologías, el *outsourcing*, las fusiones y las adquisiciones internacionales de corporaciones.

En su primera versión, 1992, se definía el control interno, sus cinco componentes, la relación entre objetivo y componentes, así como las características de un control efectivo en un solo capítulo. En la versión actualizada, 2013, cada uno de estos temas fue tratado en un capítulo por separado, mismos que contienen la ponderación de efectos: juicio gerencial, costo beneficio, tecnología y tamaño de la organización; incluso, además del reporte financiero, se requiere información sobre aspectos ambientales y sociales.

El Marco integrado define 17 principios en las 5 categorías –las mismas de la primera versión. Como se puede observar en la Tabla 6 los principios 13, 14 y 15 hacen referencia específica a la gestión del conocimiento; el resto de los principios no quedan al margen del enfoque en cuestión.

Las recomendaciones correspondientes a estos principios indican que la organización:

1. Tiene que identificar sus necesidades de información.
2. Deben contar con mecanismos para captar información tanto interna como externa.
3. Requiere contar con procesos para transformar los datos en conocimiento.
4. Debe tener la información oportuna, precisa, actualizada, completa, accesible, protegida, verificable y retenida.
5. Debe revisar y jerarquizar la información de acuerdo a su importancia para el control interno.
6. Tiene que medir la naturaleza, cantidad y precisión de la información respecto del logro de los objetivos de la organización.

Tabla 6. Categorías y principios del Marco COSO

Categoría	Definición	Principios
I. Ambiente de control	<p>Consiste en el conjunto de estándares, procesos y estructuras que proveen las bases para encauzar el control interno al interior de la organización.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. La organización demuestra el compromiso para con la integridad y los valores éticos. 2. La junta de directores demuestra independencia ante la administración y ejerce vigilancia para el desarrollo y ejecución del control interno. 3. La administración establece, con la vigilancia de la junta, las estructuras, líneas de presentación de reporte, y las autoridades y responsabilidades apropiadas en la búsqueda de los objetivos. 4. En alineación con los objetivos la organización demuestra el compromiso para atraer, desarrollar, y retener personas competentes. 5. En la búsqueda de los objetivos la organización tiene personas responsables por sus responsabilidades de control interno.
II. Valoración del riesgo	<p>Comprende un proceso dinámico y repetido para identificar y analizar los riesgos de no alcanzar los objetivos de la entidad, así como formar una base para determinar la manera en que los riesgos deben ser manejados.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 6. La organización especifica los objetivos con suficiente claridad para permitir la identificación y valoración de los riesgos relacionados con los objetivos. 7. La organización identifica los riesgos para el logro de sus objetivos a través de la entidad y analiza los riesgos como la base para determinar cómo deben ser administrados los riesgos. 8. En la valoración de los riesgos para el logro de los objetivos la organización considera el potencial por el fraude. 9. La organización identifica y valora los cambios que de manera importante podrían impactar al sistema de control interno.

Categoría	Definición	Principios
III. Actividades de control	Se trata de las acciones que establece la organización para ayudar a sus directivos a mitigar los riesgos de no alcanzar sus objetivos. Estas actividades se realizan a todos los niveles de la organización, en los procesos y tecnologías de la misma.	<p>10. La organización selecciona y desarrolla las actividades de control que contribuyan a la mitigación, a niveles aceptables, de los riesgos para el logro de los objetivos.</p> <p>11. La organización selecciona y desarrolla las actividades de control generales sobre la tecnología para respaldar el logro de los objetivos.</p> <p>12. La organización despliega las actividades de control tal y como se manifiestan en las políticas que establecen lo que se espera y en los procedimientos relevantes para llevar a cabo esas políticas.</p>
IV. Información y comunicación	La información y comunicación son necesarias para que la organización cumpla sus responsabilidades de control. La comunicación ocurre tanto al interior como al exterior y provee a la organización con la información necesaria para sus actividades cotidianas de control.	<p>13. La organización obtiene o genera y usa información de calidad, relevante, para respaldar el funcionamiento de los otros componentes del control interno.</p> <p>14. La organización comunica internamente la información, incluyendo los objetivos y responsabilidades para el control interno, necesaria para respaldar el funcionamiento de los otros componentes del control interno.</p> <p>15. La organización se comunica con terceros en relación con las materias que afectan el funcionamiento de los otros componentes del control interno.</p>
V. Monitoreo de las actividades	Tanto la evaluación simultánea como la evaluación externa o una mezcla de ambas se requieren para asegurar que los cinco componentes del control interno están funcionando. Estos hallazgos son evaluados y cualquier discrepancia es reportada oportunamente.	<p>16. La organización selecciona, desarrolla, y lleva a cabo evaluaciones continuas y/o separadas para comprobar si los componentes del control interno están presentes y están funcionando.</p> <p>17. La organización evalúa y comunica las deficiencias del control interno, haciéndolo de una manera oportuna, a las partes responsables por realizar la acción correctiva, incluyendo la administración principal y la junta de directores, según sea apropiado.</p>

2.1 Ambiente de Control

El Ambiente de Control se refiere a aquellas condiciones generales que prevalecen en la institución, como por ejemplo el compromiso ético y

profesional del personal. El ambiente condiciona a priori el resto de los elementos, ya que del ambiente se desprende la forma en que son considerados los riesgos, incluso cómo se crean, así como aquellas acciones destinadas a neutralizar los mismos. Uno de los aspectos comprendidos por el modelo COSO y que forma parte del ambiente de control que coincide con los intereses de nuestra investigación es el papel que juega la información y la comunicación al interior de la organización.

Los procedimientos establecidos, la planeación estratégica, las políticas definidas por la organización, orientan la acción general y de los integrantes. El liderazgo juega un papel importante en comunicar adecuadamente los compromisos, políticas y reglas de conducta.

En organizaciones cuyo tamaño y complejidad dificulten una más próxima, fluida y transparente comunicación y homogeneidad del ambiente, juegan un papel importante los documentos, manuales, códigos de conducta y cualquier otro documento institucional que sirva como mecanismo de coordinación. Las políticas y la forma en que el liderazgo es ejercido a lo largo de una cadena de mando.

Aun así, la magnitud de las organizaciones que suponen una amplia delegación de funciones recae en las auditorías o comités destinados a la revisión de la prevalencia de los criterios y valores institucionales.

2.2 Evaluación de Riesgos

Según el Banco de México, "En finanzas, el concepto de riesgo está relacionado con la posibilidad de que ocurra un evento que se traduzca en pérdidas para los participantes en los mercados financieros, como pueden ser inversionistas, deudores o entidades financieras. El riesgo es producto de la incertidumbre que existe sobre el valor de los activos financieros, ante movimientos adversos de los factores que determinan su precio; a mayor incertidumbre mayor riesgo (Banco de México, 2005).

Los factores de riesgo se definen en internos y externos:

- Los internos radican en el funcionamiento de la organización, su estructura capacitación o características del personal.
- Externos, están relacionados con los cambios en el entorno de la organización como cambios tecnológicos, alteraciones en la economía o el mercado que impacten en el presupuesto de la entidad.

Los riesgos se consideran como alto, medio, o bajo dependiendo de los efectos negativos que puedan producir. Se clasifican también por la frecuencia o probabilidad de su ocurrencia, pudiendo ser poca, moderada o alta.

Toda organización está expuesta a riesgos. El control interno tiene como propósito limitar los riesgos y sus potenciales efectos negativos sobre la organización. Algunos indicadores son seguidos sistemáticamente para determinar la vulnerabilidad de la organización ante determinados factores. La prevención de riesgos exige conocer bien las características de la organización y aquellos puntos vulnerables ante amenazas internas o externas.

Conforme a la planeación, los objetivos determinan las operaciones y los parámetros financieros que servirán para determinar el desempeño y rendimiento institucional, elementos que servirán para la evaluación de riesgos, que incluirá consideraciones sobre

- La importancia de los riesgos,
- La probabilidad o frecuencia de su ocurrencia,
- Determinación sobre el manejo de estos riesgos
- Respuesta a los cambios

El cambio entraña varias paradojas para las organizaciones. Por una parte, se planifica para la estabilidad, pero el cambio ocurre con seguridad. Aunque se sabe que habrá cambios no puede preverse exactamente cuáles y cómo serán. Aunque una organización puede prepararse para el cambio, es decir, para llevar un cambio programado, los riesgos principalmente están en los cambios no previstos que sorprenden a la organización y que escapan a todas aquellas áreas que trabajan con base en rutinas y programas preestablecidos de los que tienen que rendir cuentas.

2.3 Actividades de Control

Las actividades de control se practican conforme a los riesgos detectados para eliminar, prevenir o minimizar el impacto de los mismos.

Una de las medidas para el control de riesgos es la elaboración de un “mapa de riesgos” (ver ejemplo en la tabla 7) que sirva de base para la elaboración de un programa estratégico de riesgos. Están a su alcance seguros, capacitación, indicadores en el tablero de comando de control, programas de prevención, normalización de procesos, métodos Delphi, Six Sigma, compra de futuros y opciones, etcétera.

Tabla 7. Ejemplo de Mapa de Riesgos

Mapa de Riesgos						
Departamento de Contabilidad						
Riesgos	Explicación del riesgo	Nivel de Impacto	Frecuencia de ocurrencia	Causas	Condiciones	Medidas
Faltante de útiles y Herramienta en uso	Deficiente control de los inventarios.	Alto	Poca	Lucro personal. Pérdida de valores. Perjuicios morales y económicos a la institución. Violación de normas y procedimientos controlables y de control interno.	Poca exigencia por parte de los dirigentes de la entidad para hacer cumplir las normas establecidas para la gestión y prevención de riesgo. Incumplimiento de las instrucciones y procedimientos de control interno. Desconocimiento de las funciones y responsabilidades laborales.	Supervisar que se realicen controles sorpresivos a los activos. Verificar que todos los movimientos de activos estén amparados por la documentación correspondiente. Verificar que se garantice la seguridad y protección necesaria. Monitoreo del cumplimiento de lo establecido en los manuales de procedimientos contables.
Desactualización de los controles de Activos Fijos Tangibles	Maximiza las indisciplinas, ilegalidades y manifestaciones de corrupción en el departamento de contabilidad.	Medio	Moderado			
Realización de movimientos sin la documentación correspondiente	Falta de organización y control	Alto	Moderado	Lucro personal. Pérdida de valores. Perjuicios morales y económicos a la institución. Violación de normas y procedimientos controlables y de control interno.	Falta de conocimiento de los técnicos en gestión económica. Poca exigencia por parte de los dirigentes de la entidad para hacer cumplir las normas establecidas para la gestión y prevención de riesgo.	Estimular a través de la capacitación y el trabajo ideológico la conciencia de los trabajadores para protegerlos recursos. Elevar a través de la capacitación la responsabilidad de cada trabajador así como el

Fuente: Vargas L., Pérez S. y Cabrales Y., 2014.

Mediante estas acciones es posible controlar en todos los niveles de la organización y en cada una de las etapas de la gestión como son:

- Las operaciones ordinarias de la organización
- La contabilidad y estados financieros
- El cumplimiento normativo

Cada uno de los integrantes de la organización tiene frente así uno o varios riesgos de los que tiene que hacerse consiente y responsable. No basta asumir que con la presencia de los manuales y los mecanismos de vigilancia se consigue un control efectivo.

- Las medidas de control interno forman parte de las acciones de reducción de riesgos y pueden contarse entre éstas:
- El seguimiento de las diversas funciones o actividades.
- Comprobación de las transacciones en cuanto a su exactitud, totalidad, y autorización pertinente: aprobaciones, revisiones, cotejos, recálculos, entre otras.
- Controles físicos patrimoniales: arqueos, conciliaciones, recuentos.
- Dispositivos de seguridad para restringir el acceso a los activos y registros.
- División de funciones.
- Monitoreo de indicadores de desempeño.
- Aplicación de tecnologías de información con medidas de seguridad.

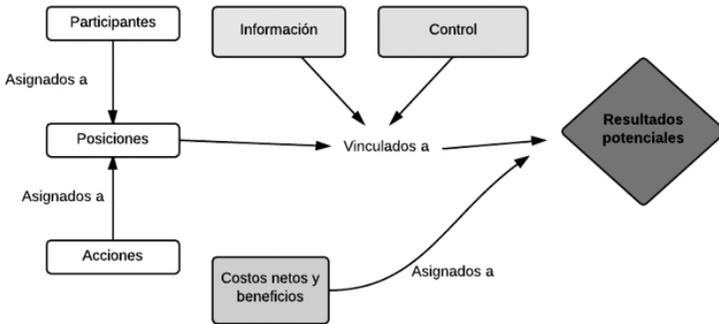
2.4 Información y comunicación

Las medidas descritas carecen de eficacia si no existe un involucramiento de los integrantes de la organización que les exija estar al tanto de sus funciones y responsabilidades, así como de los demás integrantes de la entidad.

La información juega un papel fundamental pues de ella depende la dirección, ejecución y control de operaciones. La información comprende la situación financiera, el cumplimiento y situación de los indicadores clave para evaluar del desempeño institucional. A estas variables se agregan datos del entorno de la organización.

Existe una información relativa a la posición de los integrantes de la organización, así como de su rol o acciones potenciales (ver Gráfica 18).

Gráfica 18. Elementos de una Arena de Acción según E. Ostrom



Fuente: Elaboración propia con base en Ostrom, 2005.

Además de la amplitud de la información se requiere de su precisión y de la circulación que la ponga a disposición de aquellos a quienes deba llegar para el control de riesgos, la oportuna adecuación operativa, la toma de decisiones y la delimitación de responsabilidades.

La información fluye y por lo tanto, los mecanismos de información tienen que ser congruentes con la forma en que los datos pueden recabarse. Sin embargo, no es lo mismo alimentar un sistema de información que desarrollar una estrategia de construcción y gestión del conocimiento.

El problema del flujo de información es que, si se le ve de manera aislada o como un dato final y no tendencial, puede pasarse por alto la alerta de riesgos.

Los principios de comunicación organizacional subrayan la importancia de especificar con claridad las funciones que deberán desempeñar los empleados y su responsabilidad, la relación que guardan sus actividades con las del resto de colaboradores y, por lo tanto, lo que se espera de ellos.

La retroalimentación es esencial en un sistema de control. No obstante, como se ha explicado, los principios de la fiscalización en México hasta el año 2015 establecían las premisas de anualidad y posterioridad, lo que eliminaba de hecho la posibilidad de retroalimentación para la mejora y atenuación de riesgos. Los informes deben transferirse adecuadamente a través de una comunicación eficaz. Se dice que, la circulación de infor-

mación debe seguir un modelo multidimensional, esto es: ascendente, descendente y lateral.

2.5 Supervisión

El último eslabón de la cadena en la estructura de control interno es la revisión de los resultados obtenidos, la evaluación y actualización periódica para mantenerla en un funcionamiento óptimo.

La revisión de los resultados del control es entonces, una condición intrínseca al propio control. Esta revisión de segundo orden es la que corresponde aplicar a un sistema de fiscalización superior, el cual es aplicado en nuestro país con base en el marco normativo conformado durante los últimos años.

Tema pendiente es la instancia a quien compete la realización de la supervisión del control. En primera instancia es a la propia dirección a quien interesa el eficaz funcionamiento del sistema, pero en la medida en que puede prevalecer un conflicto de intereses se ha derivado a una instancia independiente la realización de la evaluación del control. Los órganos internos de control, entre los que se incluye la Secretaría de la Función Pública para el Poder Ejecutivo, buscan sortear el potencial conflicto de interés, pero aún más, es la Auditoría Superior de la Federación la encargada de cumplir la función de control con el suficiente grado de independencia.

5

Resultados de los estudios de control interno en el Sector Público Federal

Paris caudillo de los Troyanos, se enfrentó a Aquiles y, como había predicho Héctor, lo pudo matar acertando con una flecha envenenada en el talón vulnerable.

El estudio del control interno y su asociación con la gestión del conocimiento tiene un obligado precedente en tres estudios realizados por la Auditoría Superior de la Federación, lo que en principio permite establecer conclusiones longitudinales, aunque no transversales, como se explicará más adelante.

En ejercicio de sus facultades la ASF ha dado seguimiento a la situación del control interno a través de los OICs del sector público federal en los siguientes reportes:

- a) Auditoría de Desempeño 09-0-27100-07-0172, Órganos Internos de Control, correspondiente al Informe de la Cuenta Pública de 2009, publicado en febrero de 2011.
- b) Estudio General de la Situación que Guarda el Sistema de Control Interno Institucional en el Sector Público Federal, publicado el año 2013.
- c) Continuidad a los Estudios de Control Interno y a la Difusión del Estudio de Integridad en el Sector Público, Estudio No. 1198 de la Auditoría Superior de la Federación, publicado en febrero 2015.

El primero fue elaborado y presentado en términos de una auditoría, considerando “los criterios generales y particulares establecidos en la Normativa Institucional” de la ASF, a diferencia de los otros dos estudios en los cuales se desarrolló una metodología específica que se conservó del segundo al tercer estudio. El alcance de la muestra, las variables y el tipo de reporte difieren mucho entre el primero y los dos últimos informes. Por ello, es posible comparar directamente los resultados de los dos últimos, pero no el primero.

A continuación expondremos las características metodológicas de cada estudio como estos lo reportan, agregando algunas notas respecto a la pertinencia de las opciones metodológicas adoptadas por la ASF. En la segunda parte del capítulo se sintetizan los resultados reportados en los 3 estudios.

La tercera sección está destinada a ir más allá de los datos proporcionados por la ASF practicando una serie de análisis estadísticos que permitan responder estas preguntas:

- a) ¿Qué indicadores son más determinantes para explicar los resultados de los estudios sobre los órganos de control interno basados en el Marco COSO?
- b) ¿Qué comportamiento tuvieron los organismos internos de control en el conjunto de resultados?
- c) ¿Los cambios observados entre un año y otro se deben a un desempeño mejor o fueron cifras maquilladas?
- d) ¿Qué información relevante ha sido omitida y debería publicarse para responder adecuadamente a los objetivos del estudio?

Para el análisis de datos se han empleado de manera intensiva los paquetes informáticos *Microsoft Excel 13* e *IBM SPSS Statistics 20.0*.

La parte final del capítulo, es decir de las secciones 5.5 a 5.7 están destinadas a proponer el tipo de investigación necesaria para vincular la gestión del conocimiento con el control interno y llegar con ello a un nivel superior de comprensión respecto a los factores determinantes en una estrategia eficaz respecto a la gobernanza de las organizaciones del sector público federal.

1. Notas sobre la metodología y técnicas aplicadas

1.1 La Auditoría de Desempeño 09-0-27100-07-0172, Órganos Internos de Control consideró una muestra basada no en el número de entidades que integran el Sector Público Federal, sino con base en una proporción del presupuesto asignado al fortalecimiento del control interno en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en 2009 por la Secretaria de la Función Pública y los Órganos Internos de Control:

“Universo Seleccionado:	220,186,312.4 miles de pesos
Muestra Auditada:	5,705,100.8 miles de pesos
Representatividad de la Muestra:	2.6 %” (ASF, 2011 p. 1).

Asimismo, se ofrecen 30 resultados, “contenidos en nueve capítulos definidos conforme al objetivo de la política pública de combatir la corrupción y mejorar la gestión en la APF por medio del fortalecimiento del control interno; la consolidación de la rendición de cuentas; el reforzamiento de la transparencia; el combate a la corrupción; la mejora de la regulación, la gestión, los procesos y los resultados, y la aplicación de los recursos”. No obstante, no se alinean los 30 resultados con los capítulos.

En la página 3 del informe se enlistan 7 “hilos conductores de la política pública” derivados del Plan Nacional de Desarrollo. No queda claro si los hilos y los capítulos se refieren a un mismo objeto o no (cf. tabla 8).

La Auditoría también consultó de manera directa una muestra correspondiente a 8 OICs que en el texto se identifican seis de ellos: SSP, PGR, CONACYT, ODPRS, IMSS, SCT.

Tabla 8

VINCULACIÓN DE LOS PROGRAMAS SECTORIALES DE LA SFP
CON EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2007-2012

Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (PND)	Programas sectoriales	Hilos conductores de la Política pública	Fin último establecido en el PND
Combatir la corrupción de forma frontal	Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción (PNRCTyCC) 2008-2012	1) Consolidar la Rendición de Cuentas 2) Reforzar la Transparencia 3) Combatir la corrupción	Satisfacer las necesidades de los ciudadanos para la provisión de bienes y servicios públicos
Mejorar la regulación, la gestión, los procesos y los resultados de la APF para satisfacer las necesidades de los ciudadanos en cuanto a la provisión de bienes y servicios públicos	Programa Especial de Mejora de la Gestión en la APF (PMG) 2008-2012	4) Mejorar la regulación 5) Mejorar los procesos 6) Mejorar la gestión 7) Mejorar los resultados	

FUENTE: Elaborado por la ASF con información del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012; del Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012, y del Programa Especial de Mejora de la Gestión en la APF 2008-2012.

Fuente. (ASF, 2011, p 3).

La fuente primordial para seleccionar las variables de esta auditoría es el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012.

Cabe recordar que el 27 de septiembre de 2006 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Acuerdo por el que se establecen las normas generales de control interno en el ámbito de la Administración Pública Federal, mismo que fue modificado el 12 de mayo de 2008. Sin embargo, este acuerdo no es mencionado ni abordado para la definición metodológica del estudio.

Los 30 resultados se encuadran en la lista siguiente:

1. Fortalecimiento del control interno
2. Elaboración del mapa de riesgos de la Secretaría de la Función Pública
3. Seguimiento a los indicadores de los programas de mediano plazo
4. Información de la Cuenta Pública 2009
5. Actualización de la normativa interna de la Secretaría de la Función Pública

6. Cumplimiento del perfil de puestos del personal de los Órganos Internos de Control
7. Capacitación otorgada al personal de los OIC en el fortalecimiento del control interno en la APF
8. Programación de auditorías por los Órganos Internos de Control en 2009.
9. Consolidar la Rendición de Cuentas
Incorporación de mejores prácticas en materia de rendición de cuentas.
10. Rendición de cuentas de la Administración Pública Federal.
11. Reforzar la Transparencia
12. Eficacia en la transparencia y en el acceso de información pública.
13. Combatir la Corrupción
14. Elaboración de los Mapas de Riesgo Institucionales de las dependencias y entidades de la APF.
15. Acciones realizadas por la SFP para fortalecer la fiscalización de los recursos públicos.
16. Elaboración de estrategias de inteligencia para combatir la corrupción.
17. Aplicación del Programa Usuario Simulado.
18. La aplicación de los controles de confianza a los servidores públicos de las entidades responsables de la seguridad pública.
19. Resultados de las auditorías, quejas, denuncias y sanciones determinadas por las SFP.
20. Resultados de la supervisión realizada por la SFP a los OIC.
21. Integración del Programa Anual de Auditoría y Control (PAAC) 2009.
22. Indicadores de corrupción.
23. Mejorar la Regulación

24. Simplificación de la regulación que rige en las instituciones.
25. Mejorar la Gestión
26. Evaluación Integral de los Proyectos Integrales de Mejora de la Gestión de la Administración Pública Federal.
27. Mejorar los Procesos
28. Simplificación de procesos administrativos de la APF respecto del uso y aprovechamiento de tecnologías de información y comunicación.
29. Mejorar los Resultados
30. Economía

1.2 El Estudio General de la Situación que Guarda el Sistema de Control Interno Institucional en el Sector Público Federal publicado en 2013, se basa en las normas del modelo COSO. Su objetivo anunciado consiste en “diagnosticar el estado que guarda el marco de Control Interno establecido en las entidades que integran los Poderes de la Unión y Órganos Constitucionales Autónomos, con el propósito de evaluar el establecimiento y funcionamiento de sus componentes, identificar posibles áreas de oportunidad, sugerir acciones que lo fortalezcan, e incidir en su eficacia” (ASF, 2013, 6).

El estudio se realizó en 290 instituciones de los Poderes de la Unión y Órganos Constitucionales Autónomos, cuya composición fue la siguiente:

- 279 del Poder Ejecutivo Federal
- 2 del Poder Legislativo
- 3 del Poder Judicial de la Federación
- 6 Órganos Constitucionales Autónomos

El estudio se llevó a cabo mediante la aplicación de cuestionarios, que constan de 37 preguntas, fundamentadas con base en los 5 componentes del modelo COSO, acordes al Acuerdo que establece las Normas para el Control Interno, y distribuidas de la forma siguiente: Ambiente de Control, 14 reactivos; Evaluación de Riesgos, 13 reactivos; Actividades de Control, 4 reactivos; Información y Comunicación, 3 reactivos, y Supervisión, 3 reactivos.

La aplicación del cuestionario del estudio se realizó entre los meses de julio y septiembre de 2013. El cuestionario fue entregado a las instituciones mediante oficio y otorgándoles un plazo de 15 días hábiles para dar respuesta y proporcionar las evidencias electrónicas que soportaran las mismas.

Del total, 216 instituciones respondieron oportunamente, esto es el 74.5% del total. El reporte del estudio cuida mucho de no revelar de ninguna manera qué calificación obtuvieron los órganos de control en lo particular, esta información no se ha dado a conocer a pesar de haber sido solicitada de forma repetida. La carencia de estos datos impide elaborar algún tipo de diagnóstico de forma transversal o de establecer una conclusión respecto a la gestión del conocimiento entre los órganos de control interno, en el mejor de los casos, como se presenta la información por parte de la Auditoría Superior de la Federación, este es sólo un reporte descriptivo y general.

En el Anexo se presenta el instrumento de estudio aplicado por la Auditoría Superior de la Federación.

El estudio tuvo dos partes, los cuales fueron ponderados mediante una escala de puntos del 0 a 20 para cada componente del marco COSO, haciendo un posible total de 100 puntos. En la primera parte se recogieron los resultados de autoevaluación otorgados por los órganos de control y la segunda corresponde a la calificación otorgada por la Auditoría Superior de la Federación con base en la evidencia exhibida por cada entidad.

Al respecto aparece una contradicción en el tratamiento de los reactivos, por una parte, se dice que cada pregunta fue ponderada de acuerdo a su importancia y, por otra, se determinó que cada una de las cinco dimensiones contara por 20 puntos, es decir, sin hacer una ponderación diferenciada para cada una, lo que induce a pensar que se consideraron igualmente importantes entre sí, no obstante, a cada una de las dimensiones le asignaron un número distinto de reactivos. Desde 14 para el primero hasta 3 para el cuarto y quinto. Lo que de hecho revela que se le da más importancia a la primera que a las últimas dimensiones.

“Para la valoración de las respuestas de los cuestionarios del estudio y sus evidencias correspondientes, se estableció un modelo cuantitativo, de conformidad con lo siguiente. Se determinó una escala de 100 puntos, 20 para cada uno de los 5 componentes de COSO. Para cada componente se definió un conjunto de preguntas, las cuales se clasificaron

con base en su relevancia dentro del sistema de control interno y, por lo tanto, se asignó un nivel diferente a cada pregunta según la valoración efectuada. Lo anterior resultó en dos niveles, las de mayor y las de menor relevancia, y se estableció un valor por pregunta en atención a su nivel de importancia (uno, para las de menor relevancia y dos, para las de mayor relevancia), mediante la fórmula para la ponderación de las preguntas que a continuación se indica: $P(X) + P(2X) = 20$, donde 'P' representa el número de preguntas de la proporción y 'X' el factor que se determina para multiplicarlo por cada una de las preguntas. El valor de la suma ponderada es igual a 20" (ASF, 2013 p. 11).

Debido a que no es consistente si se ponderan las preguntas y/o las dimensiones, el resultado es que realmente las preguntas reciben valores que están entre 0.87 mínimo y 8 máximo (cf. tabla 9).

Tabla 9

CRITERIOS DE PONDERACIÓN Y VALORES PARA EL CUESTIONARIO APLICADO AL PODER EJECUTIVO FEDERAL
(Número de preguntas y puntos)

Componente	Núm. Total de Preguntas	Valor (puntos)	Nivel de Importancia		Núm. de Preguntas	Valor por Pregunta	Valor Total Preguntas	Valor Total de Preguntas por Componente
Totales	37	100	-	-	37	-	100.00	100.0
1. Ambiente de Control	14	20	Menor	1	9	1.05	9.45	20.0
			Mayor	2	5	2.11	10.55	
2. Administración de Riesgos	13	20	Menor	1	3	0.87	2.61	20.0
			Mayor	2	10	1.74	17.39	
3. Actividades de Control	4	20	Menor	1	2	3.33	6.66	20.0
			Mayor	2	2	6.67	13.34	
4. Información y Comunicación	3	20	Menor	1	1	4.00	4.00	20.0
			Mayor	2	2	8.00	16.00	
5. Supervisión	3	20	Menor	1	1	4.00	4.00	20.0
			Mayor	2	2	8.00	16.00	

Fuente: ASF, 2013 p. 11.

En todo caso, no aparece una explicación para este tratamiento diferenciado, no se indica qué criterio se utilizó para decidir cómo se distribuirían los puntajes y por qué ciertos temas habrían de ser privilegiados sobre otros.

El reporte adolece además de dos defectos. Todos los resultados se presentan de forma agregada para el Poder Ejecutivo, para el Poder Legislativo, para el Poder Judicial y para los OCAs. Tampoco se ofrecen los resultados de cada una de las preguntas, sólo se reportan 21 de las 37 que comprenden el instrumento y sobre estas es que en mi investigación se harán análisis de datos adicionales.

De las 21 o 37 preguntas, no se explica a cuáles se les otorgó qué puntaje. Así que los lectores no tienen manera de saber qué preguntas fueron

consideradas más o menos importantes. Como se ha dicho, el reporte se limita a anunciar que hubo un tratamiento diferenciado de las preguntas.

Tabla 10

CRITERIOS Y PARÁMETROS UTILIZADOS PARA EL DIAGNÓSTICO SOBRE EL ESTABLECIMIENTO DE LOS MARCOS DE CONTROL INTERNO INSTITUCIONAL EN EL SECTOR PÚBLICO FEDERAL		
Rangos (puntos)		Estatus de implementación del marco de control interno
Total	Por componente	
0 a 39	0 a 8	BAJO Se requieren mejoras sustanciales para establecer o fortalecer el establecimiento del Sistema de Control Interno Institucional.
40 a 69	9 a 14	MEDIO Se requiere atender las áreas de oportunidad que fortalezcan el Sistema de Control Interno Institucional.
70 a 100	15 a 20	ALTO El Sistema de Control Interno Institucional es acorde con las características de la institución y a su marco jurídico aplicable. Se requiere fortalecer su autoevaluación y mejora continua.

Fuente: ASF, 2013 p. 11.

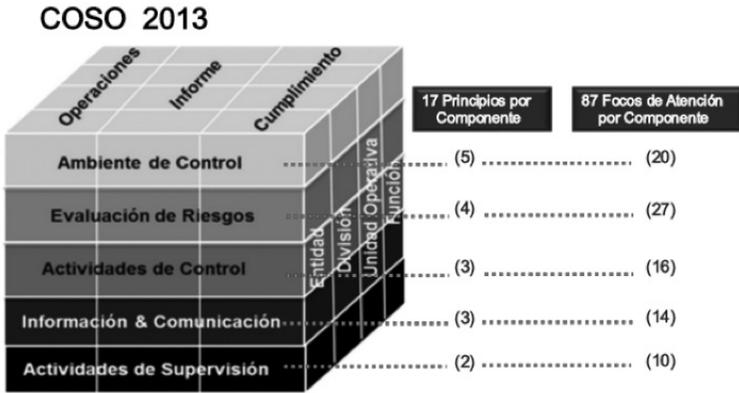
Un defecto que se deriva de lo anterior tiene que ver con el semáforo que se estableció para determinar los niveles de implementación del marco del control interno. Como se explica en la Tabla 10 se asignaron de 0 a 8 para un nivel bajo; de 9 a 14 para un nivel medio y un nivel alto cuando la calificación por dimensión (no por componente) era de 15 a 20 puntos.

Como al interior de cada dimensión se asignaron distinto número de preguntas, evidentemente a cada una de ellas le corresponde una mayor o menor importancia para determinar si el nivel es bajo, medio o alto en la dimensión. Esta deficiencia se traduce en que donde hay más preguntas, cada una de ellas representa menos para la valoración de la dimensión, por ejemplo, el reactivo “Actualización profesional de los miembros del COCODI en materia de control interno, riesgos de integridad” es menos importante que “Plan de Sistemas de Información”, cuando en apariencia un mayor número de reactivos denotan una mayor importancia de la dimensión. Se apunta de nuevo la inconsistencia del tratamiento de los datos.

Los datos agregados impiden hacer un comparativo o diagnóstico respecto de la situación que prevalece entre los diferentes organismos, tampoco es posible por ello realizar un estudio transversal de la población estudiada.

Hay que recordar que esta información no ha sido proporcionada por la ASF.

Gráfica 19. Dimensiones e indicadores del marco COSO 2013



Fuente: Cervantes (s.f)

La Gráfica 19 pertenece a la Conferencia del C.P. Cervantes Flores, en la cual explicó de qué forma se vincularon en los estudios en comento, las dimensiones e indicadores del Marco COSO. Aquí se observa que siendo 17 los componentes, existen 87 indicadores. Por comparación no se corresponden de manera perfecta con las Normas de Control Interno que presenta el Acuerdo en la materia, pero tampoco corresponden con los 37 reactivos que fueron adoptados en el Estudio de la ASF, mismos que se enlistan en la Tabla 11. Sería conveniente que la ASF aclare los criterios para elegir los indicadores del Marco COSO que sí se recuperaron para los reactivos del estudio. Asimismo, recuérdese que en los informes hay 16 indicadores que no fueron reportados, de modo que también habría que aclarar la razón por la que no fueron abordados.

Tabla 11. Indicadores incluidos en los Estudios de la ASF 2014 y 2015

	Leyenda Instrumento ASF	Reactivo	Reportado
	Compromiso de la alta dirección		No
	Código de Ética	i1_1	Sí
	Código de Conducta	i1_2	Sí
	Difusión de Códigos de ética y de conducta	i1_3	Sí
	Procedimiento para evaluar el apego de los servidores públicos a los códigos	i1_4	No
	Obligación de declaración anual de cumplimiento de los códigos	i1_5	No
	Comité de Ética establecido	i1_6	Sí
	Línea ética o mecanismo similar para captar denuncias por actos contrarios a la ética y conducta institucional	i1_8	Sí
Ambiente de control	Existe un procedimiento para la investigación de actos contrarios a la ética	i1_7	Sí
	Se informa periódicamente del estado que guarda la atención de las investigaciones por actos contrarios a la ética e integridad	i1_9	No
	Se informa periódicamente al órgano de gobierno o titular la situación que guarda el funcionamiento del sistema de control interno	i1_10	No
	Se tiene un comité encargado de tratar asuntos relacionados con auditoría de estados financieros, auditoría interna, fiscalización, control interno, riesgos y ética	i1_11	No
	Programas de capacitación institucional contempla temas en materia de ética e integridad, control interno, administración de riesgos	i1_12	Sí
	Actualización profesional de los miembros del COCODI en materia de control interno, riesgos de integridad.	i1_13	Sí incompleto
	* Se tiene una obligación para la actualización de los servidores públicos con respecto al control interno en su respectivo ámbito de autoridad.		

	Legenda Instrumento ASF	Reactivo	Reportado
	Se tiene un procedimiento o lineamiento por el que se difunde a las unidades administrativas ubicadas en ámbitos distintos a la sede institucional las obligaciones de cumplir con sus responsabilidades de control interno y administración de riesgos	i1_14	No
Administración de Riesgos (ARI)	Plan o Programa Estratégico Institucional	i2_1	Sí
	Los objetivos y metas institucionales relevantes derivados del plan rector o estratégico están específicamente comunicados y asignados a los encargados de las áreas responsables de su cumplimiento	i2.2	No
	Identificación de los riesgos que pueden afectar el logro de los objetivos	i2_3	Si
	Mencione procesos sustantivos que dan soporte al cumplimiento de la misión, objetivos y metas derivados del plan estratégico. Indique si se llevó a cabo la evaluación de los riesgos que pueden afectar su consecución, y en su caso, si se implantaron acciones para mitigarlos y administrarlos.	i2.4	No
	De los procesos adjetivos de Adquisiciones, Obra pública, Remuneraciones, Contabilidad y presupuesto, etc. que apoyan el cumplimiento de la misión, objetivos y metas derivados del plan estratégico. Indique si se llevó a cabo la evaluación de los riesgos que pueden afectar su consecución, y en su caso, si se implantaron acciones para mitigarlos y administrarlos.	i2.5	No
	Metodología institucional aplicada al proceso general de administración de riesgos	i2_6	Sí
	Se tiene un procedimiento por el cual se informe a los mandos superiores la existencia o surgimiento de riesgos de fuentes internas o externas.	i2.7	No
	Documento por el cual queden asignadas responsabilidades sobre la implantación de procedimientos para la mitigación y administración de riesgos aplicados a los procesos de riesgo.	i2_8	No
Política o procedimiento por el que se autorizan los planes y programas de administración de riesgos	i2_9	Sí	

	Legenda Instrumento ASF	Reactivo	Reportado
	La entidad cuenta con un inventario institucional de riesgos que reconozca formalmente su existencia, identifique al responsable de su administración y precise su naturaleza (tipo, descripción, severidad, estrategias de mitigación, control y seguimiento) y el estado que guarda su control y administración	i2.10	No
	Se tiene formalmente establecido un documento por el cual se informe a la Dirección, la situación que guarda la administración de los riesgos relevantes	i2.11	No
	Se tiene la obligación de los responsables de las áreas o procesos críticos para que identifiquen, evalúen y establezcan programas de administración de riesgos en su ámbito de actuación	i2.12	No
	Indique 5 procesos susceptibles a posibles actos de corrupción en los que se haya llevado a cabo la evaluación de riesgos y se haya determinado acciones de prevención y mitigación	i2.13	Sí
Actividades de Control (CO-CODI)	Programa de Trabajo de control interno, respecto a los procesos adjetivos y sustantivos	i3_1	Sí
	Mencione 5 sistemas de información automatizados (autorizados) institucionales a los que se les haya aplicado una evaluación de control interno y/o riesgos.	i3.2	No
	Documento o procedimiento en el que se establezca la obligación de evaluar y actualizar los controles internos	i3_3	Sí
	Evaluación de control interno y riesgos a sistemas de información automatizados	i3_4?	Sí en parte
Información y Comunicación	Plan de Sistemas de Información	i4_1	Sí
	Documento por el que se establezcan planes de recuperación en caso de desastres	i4_2	Sí
	Documento por el que se establezcan políticas y lineamientos aplicables a la elaboración de informes respecto el logro del Plan Estratégico	i4_3	Sí

	Leyenda Instrumento ASF	Reactivo	Reportado
Supervisión y Mejora Continua	Autoevaluación de control interno por parte de los responsables de su funcionamiento	i5_1	Sí
	Cuenta con un procedimiento por el cual se establezcan los lineamientos y mecanismos para que los responsables de los procesos (controles internos) en sus respectivos ámbitos comuniquen los resultados de sus evaluaciones de control interno y de las deficiencias identificadas, al responsable del Control Interno para su seguimiento.	i5_2	No
	Auditorías internas o externas en los últimos dos ejercicios	i5_3	Sí

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 12. Normas de Control Interno contenidas en el Acuerdo y los Indicadores incluidos en los Estudios de la ASF 2014 y 2015.

Dimensiones	Normas de control interno	Indicadores
Ambiente de Control	A. Compromiso de la alta dirección	i1_1 i1_2 i1_3
	B. Valores éticos e integridad	i1_4 i1_5 i1_9
	C. Estructura organizacional	i1_6 i1_11
	D. Manuales de organización y procedimientos	i1_7 i1_8 i1_14
	E. Recursos humanos	i1_12 i1_13

Dimensiones	Normas de control interno	Indicadores
Administración de Riesgos (ARI)	F. Etapa 5 ARI. Definición de estrategias para su implementación	i2_1 i2_2 i2_8 i2_12
	G. Identificación Etapa ARI 1_ Evaluación de riesgos	i2_3
	H. Etapa ARI 3_ Evaluación de controles	i2_9 i2_13
	I. Etapa ARI 1_ y 5_ Evaluación de riesgos. Definición de estrategias	i2_4 i2_5 i2_6 i2_10
	J. Resguardo de activos.	i3_1
Actividades de Control (COCODI)	K. Revisión de alto nivel al desempeño. Revisión de indicadores de desempeño	i3_4?
	L. Políticas y procedimientos	i3_3
	m. Actvs de control en materia de sistemas de información	i3_2
Información y Comunicación	n. Información periódica y relevante de los avances de atención de los acuerdos y compromisos de las reuniones del órgano de gobierno, de Comités Institucionales, del COCODI y de grupos de alta dirección, a fin de impulsar su cumplimiento oportuno y obtener los resultados esperados.	i1_10 i2_11
		i2_7 i4_1 i4_2 i4_3
Supervisión y Mejora Continua	o. Supervisión permanente y continua a fin de mantener y elevar su eficiencia y eficacia	i5_1
	p. El Sistema de CII periódicamente se verifica y evalúa por los servidores públicos responsables de cada nivel de control interno y por los diversos órganos de fiscalización y evaluación	i5_3
	q. Se atiende con diligencia la causa raíz de las debilidades de control interno identificadas, con prioridad en las de mayor importancia, a efecto de evitar su recurrencia. Su atención y seguimiento se efectúa en el PTCl.	i5_2

5.1.3 *Continuidad a los Estudios de Control Interno y a la Difusión del Estudio de Integridad en el Sector Público, Estudio No. 1198* de la Auditoría Superior de la Federación, publicado en febrero 2015, como indica su nombre, buscó identificar los avances del sistema de control interno en el sector público federal. (Véase tabla 12)

Se conservaron los criterios metodológicos definidos en el estudio del año anterior, la población fue materialmente la misma, aunque se incrementó formalmente el de los Organismos Constitucionalmente Autónomos por la reforma legal que incrementó su número a 10.

Las cinco dimensiones del marco de control interno fueron las mismas que se midieron, basándose en el Acuerdo para regular el Control Interno. Esto permitió que fuera posible hacer la comparación de resultados entre los dos últimos estudios (ASF, 2013 y ASF, 2014).

“Para el modelo de valoración, se elaboraron 37 preguntas distribuidas en los 5 componentes del modelo COSO. Se determinó una escala de valoración de 0 a 100 puntos, 20 para cada componente. Para cada componente se definió un conjunto de preguntas, las cuales se clasificaron con base en su relevancia dentro del sistema de control interno y, por lo tanto, se asignó un nivel diferente de importancia a cada pregunta según la valoración efectuada. Lo anterior resultó en dos niveles, las de mayor y las de menor relevancia, y se estableció un valor por pregunta en atención a estos niveles, por lo que los criterios de ponderación y valores para las preguntas del cuestionario continúan siendo los siguientes” (ASF, 2014: 15).

Todas las observaciones sobre la inconsistencia de esta asignación de puntajes ponderados/no ponderados se sostienen al igual que el año anterior.

Desafortunadamente, también este año los resultados se presentan de forma agregada, haciendo imposible que el lector pueda identificar cómo se manifiestan los resultados en diferentes rubros. Mientras que la muestra del Poder Ejecutivo comprende 275 órganos internos de control, la del Poder Legislativo tiene sólo 2 y la del Poder Judicial 3, esto implica que debería evitarse comparar los resultados de cada muestra. Asimismo, el informe reconoce que “se advirtió que la legislación vigente en materia de control interno y administración de riesgos no se encuentra homologada en el orden federal, ya que los distintos Poderes de la Unión cuentan con disposiciones regulatorias diferentes y, en algunos casos, no se han emitido” (ASF, 2015: 21).

La presentación de los resultados es diferente a pesar de tratarse de los mismos reactivos. En el informe del año 2014 los resultados son agregados todavía más. En el informe del año anterior se reportaron resultados en el texto para 21 de los 37 reactivos, en cambio, en el informe del año 2014 se evita reportar los reactivos haciendo muy difícil o casi imposible determinar los alcances del cumplimiento en cada componente.

Si en la metodología se hablaba de un puntaje para las preguntas, en el reporte se olvida por completo dicho tratamiento y se opta por indicar de forma dicotómica “cumplió” o “no cumplió”, se pierde por completo la idea de rangos o gradualidad en el avance de cumplimiento. Se pasa de un análisis al menos parcialmente cualitativo, a uno meramente cuantitativo.

2. Resultados reportados por la Auditoría Superior de la Federación

2.1 Estudio 2009

El primer estudio, llevado a cabo a modo de auditoría de desempeño, emitió 30 resultados respecto de los cuales se añadieron 40 recomendaciones.

El estudio se enfocó en la Secretaría de la Función Pública, donde se revisó la Unidad de Control de la Gestión Pública; la Dirección General Adjunta de Control y Seguimiento; la Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control; la Dirección General Adjunta de Registro Patrimonial y de Servidores Públicos Sancionados; la Dirección de Visitaduría de Órganos de Vigilancia y Control; la Dirección de Simplificación Regulatoria Institucional; la Dirección de Seguimiento Asesoría y Capacitación, y la Dirección de Asesoría y Consulta de Simplificación.

Así como una muestra de ocho OIC donde se revisaron las Áreas de Auditoría Interna; de Quejas; de Responsabilidades y de Auditoría para Desarrollo y Mejora de la Gestión Pública.

En general el dictamen de la auditoría fue negativo:

A nivel central, por lo que toca a la Secretaría de la Función Pública (SFP) careció de un programa institucional acorde con su marco jurídico, tampoco presentó un mapa de riesgos institucional.

La SFP no estableció metas anuales que le permitan controlar el avance en el cumplimiento de los objetivos y metas de los indicadores de los programas Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Comba-

te a la Corrupción (PNRCTyCC), y Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012 (PMG), a pesar de ello se han reportado resultados en sus indicadores, aunque con niveles de avance que van desde cero hasta más del 100%.

Otro de los aspectos del Ambiente de Control consiste en la carencia de instrumentos normativos apropiados. A pesar de que el Acuerdo para regular el funcionamiento de los OICs data de 2006, la ASF detectó que la SFP no actualizó para 2009 la normativa de los OICs. De 69 documentos normativos remitidos 50, el 72.5%, no cuentan con la firma de autorización de servidor público facultado; en 37 documentos, el 53.6%, la vigencia es anterior a 2007, de los cuales, en 18 instrumentos, que significan el 26.1%, se constató que en su apartado de identificación de la normativa se incluye el logotipo y la referencia a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, y en uno más, a la Secretaría de Contraloría General de la Federación. Adicionalmente, 5 documentos carecen de fecha de vigencia. A pesar de ello, la ASF consideró que esta observación quedó solventada debido a que estos documentos se abrogaron. El hecho es que, a juzgar por las cifras aportadas, un 47% de los documentos estaría actualizado, a pesar de no estar formalizados debidamente.

En materia de información y comunicación, la Secretaría de la Función Pública no estableció mecanismos de registro, evaluación y coordinación para contar con información relativa a las mejores prácticas en materia de rendición de cuentas, ni para determinar en qué medida se mejoró la rendición de cuentas en la APF.

Por lo que toca a transparencia en la entrega de información pública solicitada en la Administración Pública Federal, la auditoría de la ASF denuncia que la SFP no estableció objetivos y metas anuales, ni identificó acciones de transparencia en los trámites y servicios de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que facilitaran la toma de decisiones de los ciudadanos.

En cuanto al control de riesgos, se destaca que el año 2008 se elaboró una Guía de Revisión para la Identificación y Control de Riesgos. Se constató que las instituciones, de los ocho OIC revisados, elaboraron sus mapas de riesgos con base en el enfoque metodológico definido por la dependencia.

Se constató que 280 de las 299 dependencias y entidades de la APF aplicaron el Modelo de Administración de Riesgos (MAR) en 2009, lo que representó una cobertura del 93.6%.

Este dato tiene que atenderse porque en los dos informes siguientes encontraremos que la detección de riesgos es el aspecto con peores resultados en el estudio.

Por lo que toca a las acciones de control, la ASF observó que la SFP careció de estrategias coordinadas de inteligencia con las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Gobernación, Seguridad Pública y la Procuraduría General de la República para combatir la corrupción. A pesar de que en Hacienda, Energía, Educación y Comunicaciones, se concentró el 50.9% de las 3,318 auditorías practicadas por los OIC; el 52.2% de las 109 visitas de supervisión realizadas; el 49.1% de las 22,729 quejas y denuncias recibidas, y el 45.5% de las 8,251 sanciones impuestas.

De las 8,251 sanciones el 55.9%, fueron porque los servidores públicos no presentaron en tiempo y forma su declaración de situación patrimonial.

Otro de los aspectos a destacar se concentra en el Programa Cero Observaciones (PCO) establecido por la SFP para abatir la recurrencia de infracciones normativas. Se solicitó la adhesión voluntaria de las instituciones de la APF, resultando 41 de 299 participantes. A pesar de ello la ASF estableció que el PCO no redujo los indicadores "Observaciones recurrentes". En 2009 se obtuvo un nivel de recurrencia del 59.6%, pues de 16,171 observaciones determinadas por las distintas instancias de fiscalización, 9,641 registraron este comportamiento. Este resultado se encuentra 9% arriba de la línea base establecida en el programa sectorial en 2007.

En términos absolutos las principales observaciones recurrentes, que se refieren al incumplimiento de programas de trabajo, metas, objetivos o proyectos, crecieron 51.6%; las de incumplimiento en la entrega de bienes y servicios para la consecución de proyectos, aumentaron 591.7%.

En lo particular, sin embargo, en 22 de las 41 dependencias participantes en este programa sí se logró reducir la incidencia de observaciones recurrentes.

Una de las más cruciales conclusiones de la ASF es que en materia de mejora de la gestión, la Secretaría de la Función Pública no acreditó la evaluación integral sobre la implementación de los proyectos para mejorar la gestión en la APF, que permita contribuir a determinar el grado de desarrollo institucional de cada dependencia y entidad, así como el impacto del conjunto de las mejoras emprendidas por el Poder Ejecutivo Federal.

Los dos últimos estudios (2014 y 2015) tienen el objetivo de "diagnosticar el estado que guarda el marco de Control Interno establecido en las entidades que integran los Poderes de la Unión y Órganos Constitucionales

Autónomos, con el propósito de evaluar el establecimiento y funcionamiento de sus componentes, identificar posibles áreas de oportunidad, sugerir acciones que lo fortalezcan, e incidir en su eficacia” (ASF, 2014: 6).

La definición operacional que maneja el estudio de la ASF señala que “El control interno es un proceso efectuado por el consejo de administración, la dirección y el resto del personal de una entidad, diseñado con el objetivo de proporcionar un grado de seguridad razonable en cuanto a la consecución de objetivos de las operaciones, de los informes y del cumplimiento”.

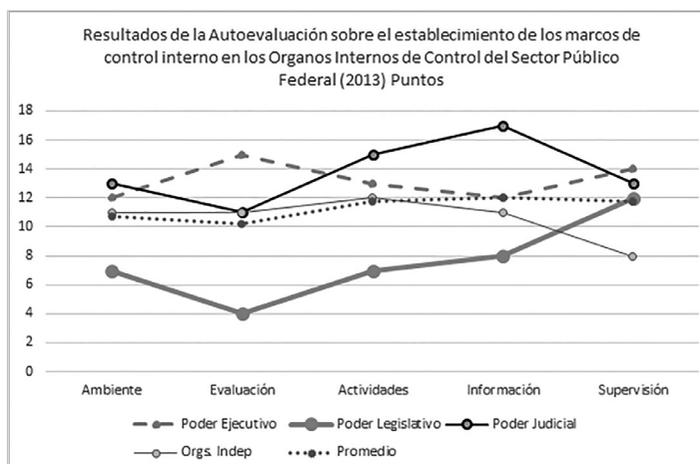
2.2 Estudio 2013

En las Gráfica 20 y 21 se exponen de forma comparativa, los resultados obtenidos para cada componente por parte de cada uno de los 3 Poderes de la Unión, los Órganos Constitucionalmente Autónomos y el promedio del Sector Público Federal.

De manera general se hizo notorio que la Evaluación de Riesgos es el componente más débil, seguido por la Supervisión. En cambio, los aspectos mejor evaluados fueron los de Información y comunicación, seguido por las Actividades de Control.

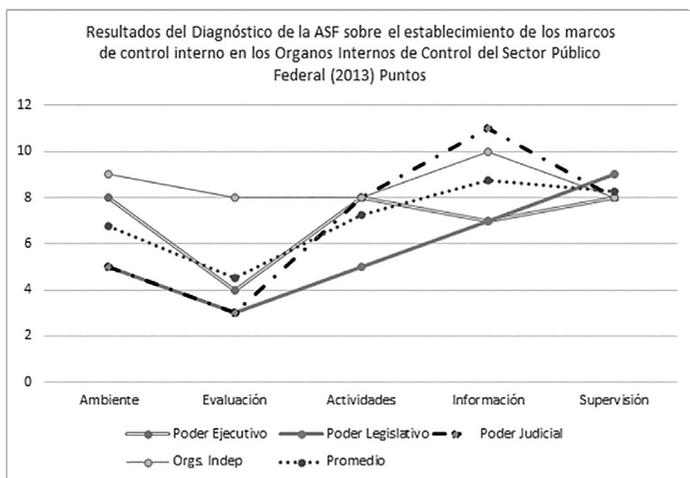
La Gráfica 22 permite comparar para cada una de las dimensiones, la forma en que se dieron las evaluaciones propias y las de la ASF, apreciándose que las fortalezcas que unos vieron, no fueron reconocidas por el órgano fiscalizador.

Gráfica 20



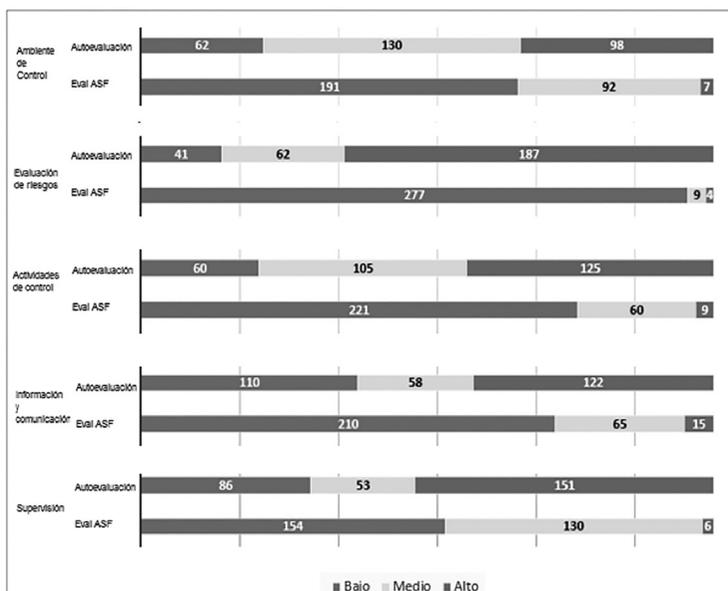
Fuente: Elaboración propia.

Gráfica 21



Fuente: Elaboración propia.

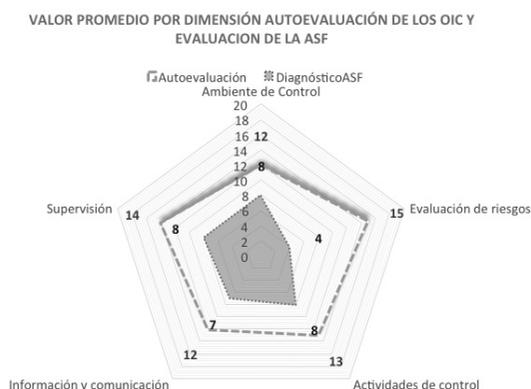
Gráfica 22. Diferencias por Dimensiones entre la Evaluación de la ASF y la Autoevaluación de OICs (Número de OICs)



Fuente: Elaboración propia.

Idealmente los puntajes en cada dimensión deberían estar en 20, que es la calificación más alta y, en ese sentido, la figura debería ser simétrica y balanceada.

Gráfica 23



Fuente: Elaboración propia.

La gráfica 23 presenta en una misma gráfica pentagonal las calificaciones promedio de cada una de las dimensiones del Acuerdo para regular el Control Interno, tanto de la autoevaluación de los OIC y la calificación asignada por la ASF. La gráfica 24 presenta estos mismos resultados para los tres Poderes de la Unión. Podemos identificar que el área no sombreada, es decir, la autoevaluación, es equilibradamente buena en las cinco dimensiones, mientras que el área correspondiente al diagnóstico de la ASF en gris, está desbalanceada, con carencias acentuadas en la evaluación de riesgos y la supervisión.

En virtud de que sólo por el Poder Ejecutivo contabilizamos 271 OICs se trata de un universo en sí, con una necesaria diferenciación cualitativa a su interior, pero que en datos tan gruesamente agrupados es imposible percibir sus peculiaridades.

De los reactivos que corresponden a cada dimensión e informe de la ASF se detiene a particularizar algunas conclusiones que aquí retomamos:

Ambiente de control: El 19% de las instituciones incluyeron en sus programas de capacitación para el personal al menos uno de los temas siguientes: ética e integridad; control interno y su evaluación; administración de riesgos, prevención, disuasión, detección y corrección de posibles actos de corrupción.

Evaluación de riesgos: Sólo el 50% de las instituciones cuentan con planes o programas institucionales, en los que se establece la misión, visión o sus objetivos estratégicos e indicadores y metas. 58% llevaron a cabo la identificación de los riesgos de al menos uno de los procesos sustantivos o adje-

tivos. De las 161 instituciones que identificaron sus riesgos, únicamente 18 han establecido un procedimiento de administración de riesgos.

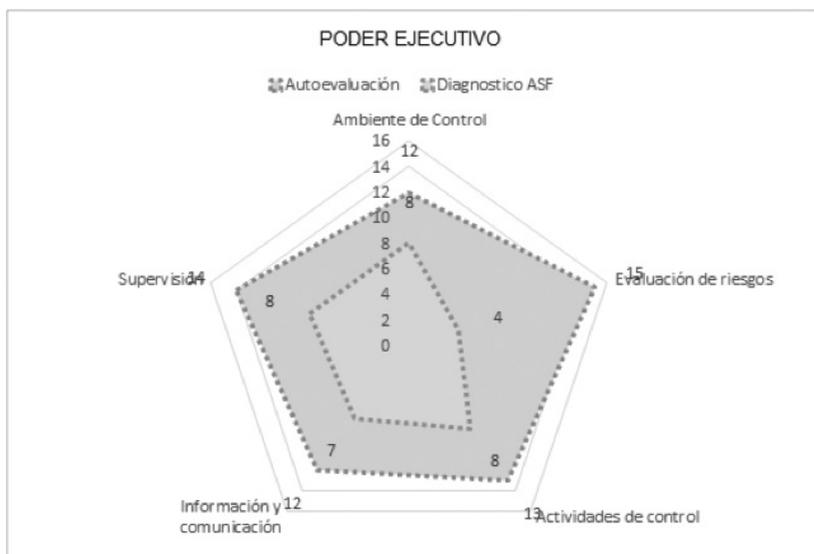
Solamente cuatro organismos identificaron algún riesgo asociado con procesos susceptibles a actos de corrupción

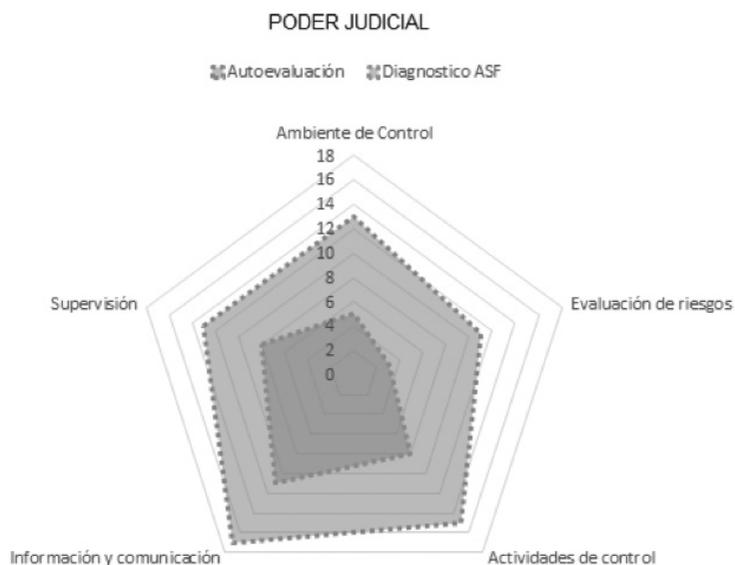
Actividades de control. 170 organismos disponen de un programa de control, en su mayoría procedente de la Normativa fijada por la Secretaría de la Función Pública.

Información y comunicación: Únicamente el 17% de las instituciones hicieron evaluación del control interno y riesgos en ambientes de tecnologías de información y comunicaciones (TIC). Asimismo, 113 organismos llevaron a cabo autoevaluaciones de control interno según el Acuerdo que pide a los organismos contar con un procedimiento en el que se establezca la obligatoriedad para que los responsables de los controles internos comuniquen los resultados de sus evaluaciones, para su atención y seguimiento.

Supervisión. La ASF no identificó “que exista la práctica de que tales evaluaciones se realicen por instancias independientes con el propósito de conocer el estado que guarda el marco de control interno o alguno de sus elementos relevantes” (p 75).

Gráfica 24. Comparativo de Evaluaciones (propia y ASF) de los tres Poderes de la Unión por Dimensión





Fuente: Romero 2015. pp. 479, 481.

Mientras que el Estudio del Poder Ejecutivo abarcó 271 organismos, el del Poder Legislativo contó las dos contralorías existentes, la de Cámara de Diputados y la de Senadores. El promedio general fue de 38/100 puntos, lo que denota un muy deficiente cumplimiento de los mecanismos de

control. La autoevaluación interna coincide bastante con la Evaluación externa.

La ASF destaca que no existen normativas específicas del Poder Legislativo (acuerdo, norma, disposición o lineamiento formal) que establezcan la obligatoriedad de implantar un modelo o marco de control interno de aplicación general en cada institución.

La ASF incluyó en su informe algunas recomendaciones para que el Poder Legislativo mejore su Control Interno:

- Ambiente de control: Es importante establecer, actualizar o fomentar el compromiso con la integridad, los valores éticos, la transparencia, la rendición de cuentas y el cumplimiento de los objetivos estratégicos de estas instituciones.
- Evaluación de riesgos: Llevar a cabo la identificación y evaluación de los riesgos.
- Actividades de control: Incluir actividades de revisión, aprobación, autorización, verificación, conciliación y supervisión que provean evidencia documental o electrónica de su ejecución.
- Información y comunicación: Se considera necesario establecer directrices para la comunicación.
- Supervisión: Los órganos de gobierno, las secretarías generales y las direcciones generales tienen un papel importante al respecto, ya que ellos son quienes deben concluir si el control interno es efectivo o ha dejado de serlo.

Diagnóstico del Control Interno en el Poder Judicial se elaboró con los 3 organismos de que dispone en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de Federación y el Consejo de la Judicatura Federal. Su calificación general fue de 69/100 puntos.

Es muy llamativa la diferencia que hay entre la autoevaluación y la que la ASF fijó, a la mitad de los valores de la primera. El control de Riesgos es una de las áreas más rezagadas, pero también lo es el ambiente de control. Las instituciones del Poder Judicial señalaron que no han emitido normativa en la que se estipule la obligatoriedad de implantar un modelo o marco de control interno de aplicación general.

Resultados de la Dimensión Información y Comunicación

Si nos concentramos en el componente Información y Comunicación, el estudio arrojó las siguientes conclusiones para cada uno de los segmentos estudiados:

“Se determinó que se encuentra en un estatus bajo, 7 puntos en una escala de 20, lo que denota que se requiere establecer directrices para que los titulares y demás servidores públicos de las dependencias, entidades de la APF y la PGR implanten métodos, medios y mecanismos que sirvan de base en cada institución, para lograr una comunicación eficiente, eficaz, confiable y oportuna, considerando las características particulares, los procesos que realiza, su disponibilidad de recursos y las habilidades de los servidores públicos que habrán de operarlos, principalmente”. (Véase tabla 13)

Tabla 13. Resultados de la Dimensión Información y Comunicación

Información y Comunicación en el Poder Ejecutivo	Número de Instituciones	Porcentaje
Instituciones que tienen establecidas políticas, lineamientos o criterios aplicables a la elaboración de informes respecto del logro de los objetivos y metas institucionales, con el fin de promover la integridad, confiabilidad, oportunidad y protección de la información.	20	7
Instituciones que atienden las disposiciones establecidas en el Acuerdo de Control Interno emitido por la SFP	44	16
Implantación formal de planes de sistemas de información mediante un Plan de Sistemas de Información Institucional alineado a sus objetivos estratégicos.	19	7
Instituciones que cuentan con un programa elaborado en función de las disposiciones establecidas en el MAA-GTICSI ¹⁰ emitido por la SFP	87	31
No proporcionaron evidencia del establecimiento de planes en esta materia.	173	62
Instituciones que tienen formalmente implantados y documentados planes de recuperación de desastres para datos, hardware y software críticos.	78	28

10 MAAGTICSI es una normatividad para la eficiencia operativa gubernamental de las operaciones del área de Tecnologías de la Información y Comunicación emitido por la Secretaría de Función Pública en la que se establece el acuerdo por el que se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en materia de Tecnologías de la Información y Comunicaciones.

Instituciones que atendieron lo dispuesto en el MAAGTICSI,	36	13
No cuentan con dichos planes acordes con el MAAGTICSI	165	59

Fuente: Elaboración propia.

Atendiendo tanto a las directrices del marco COSO, como a la normativa mexicana, la ASF recomendó que las instituciones analicen sus necesidades a fin de diseñar e implantar los sistemas de información computarizados para el apoyo de su operación, que incorporen mecanismos y procedimientos coherentes para asegurar que la información recopilada y generada presente un alto grado de calidad, posea valor para la toma de decisiones, sea oportuna, suficiente, competente y esté actualizada, con el propósito de permitir a los usuarios determinar si se está cumpliendo con los objetivos de planes estratégicos, sectoriales y operativos, así como los avances de las metas institucionales para un efectivo y eficiente uso de los recursos públicos, de conformidad con las leyes, reglamentos y demás normativa aplicable.

En el caso de sistemas computarizados recomienda garantizar los controles de seguridad de funcionamiento y de soporte de la información.

Por lo que respecta al Poder Legislativo, la calificación del componente información y comunicación fue de 7 sobre 20. La ASF determinó que los esfuerzos que se realizan de información, son aislados y faltos de políticas, lineamientos y procedimientos para la clasificación, identificación y suministro. En ese sentido van las recomendaciones hechas al Legislativo.

El Poder Judicial resulta comparativamente mejor evaluado en este rubro, toda vez que se le asigna una calificación de 11 sobre 20. Los 3 órganos encuestados mostraron sus planes de sistemas de información, pero sólo 1 tiene un plan de recuperación en caso de desastre. Asimismo, sólo una institución dispone de un manual para la elaboración de planes de trabajo y programa estratégico, así como informes relevantes.

Por lo que toca a los órganos constitucionalmente autónomos, que fueron encuestados, la calificación fue de 10 sobre 20. Al igual que a los 3 poderes, la ASF recomienda que se diseñen e implementen sistemas de información y comunicación, procedimientos y mecanismos para asegurar la calidad de la información en beneficio de la toma de decisiones.

Las conclusiones generales en el sector público federal en el rubro de información y comunicación, exponen una situación insatisfactoria en los aspectos evaluados:

- 1) No se aprovecha el conocimiento respecto del logro de los objetivos institucionales: “este componente no considera elementos necesarios para asegurar que la generación de información relevante se encuentre alineada al logro de los objetivos institucionales y permita el funcionamiento de los sistemas de control, preservar la integridad y cumplir la obligación de rendir cuentas ante las instancias correspondientes” (ASF, 2013. 74).
- 2) No existen políticas de aplicación y transferencia de conocimiento: “Tampoco se identificaron políticas tendentes al mejoramiento constante del control interno aplicado a las tecnologías de información y comunicaciones” (ASF, 2013. 74).
- 3) No se hace una metacognición respecto de los propios sistemas de control interno y evaluación de riesgos: “no se tuvo evidencia de evaluaciones de control interno a los principales sistemas de información que dan soporte a los procesos sustantivos por medio de los cuales se alcanzan los objetivos de los planes y programas sectoriales, se controlan los ingresos y gastos, y se preparan los registros contables-presupuestarios. De similar manera sucede en relación con la evaluación de riesgos específicos de los sistemas de información relevantes” (ASF, 2013. 74-75).
- 4) La confiabilidad de la información no está garantizada, lo que incide, evidentemente en mayores riesgos para la toma de decisiones, su implementación y el cumplimiento de objetivos. Todavía más, la incertidumbre en la información viene siendo sinónimo de pérdida de control, por lo que implica un serio cuestionamiento respecto de la calidad del control interno: “Tampoco se identificaron políticas y procedimientos formales respecto de la formulación de información relevante que asegure de manera razonable la confiabilidad de la misma. Tales políticas y procedimientos deberán especificar los mecanismos para asegurar la exactitud y veracidad de la información, validez de las fuentes utilizadas para la preparación de informes por los cuales se alimentan los indicadores de desempeño financiero y de operación e informes preparados para los órganos de gobierno, titulares e instancias de supervisión y vigilancia, entre otras” (ASF, 2013. 75).
- 5) Las tecnologías de la información no cuentan con los medios idóneos para manejar el control de riesgos y asegurar su confiabilidad respecto a los usuarios en cuanto a la continuidad del servicio y

seguridad de los datos: “Respecto de la gobernanza en materia de las TIC, no se tuvo evidencia de lineamientos pertinentes para profundizar de manera específica en la evaluación de control interno y riesgos, de conformidad con las mejores prácticas internacionales en materia de marcos de control aplicables a TIC (COBIT, IT Governance, ITIL Seguridad e ISO 27001-2005).”(ASF, 2013. 75).

- 6) Y, por último, llama la atención que las conclusiones de la Auditoría Superior de la Federación sean omisas respecto de fijar una postura respecto a la cuestión de las políticas de comunicación establecidas y su aplicación al interior de los órganos internos de control. Por una parte, en virtud de que la Auditoría no publicó los resultados de cada reactivo del cuestionario, es imposible hacerse una idea respecto de los temas que no reporta explícitamente la Auditoría o de formular una conclusión diferente de la que esta misma entidad superior de fiscalización atribuye, ya que no existen mecanismos para la validación de la información proporcionada.

En las conclusiones no se retoma el hecho reportado en la página 25 del Estudio, donde se indica que sólo 79 instituciones cuentan con mecanismos formales de comunicación (línea ética de denuncia, buzones, correos electrónicos, entre otros), para que los servidores públicos y cualquier tercero interesado den a conocer información sobre posibles actos de corrupción o eventos contrarios a la ética institucional. Los otros 200 carecen de ellos.

Se obvia el hecho de que existen mecanismos para la comunicación interna, lo cual no debería hacerse, sino, por el contrario, explicitar, como lo indica el modelo COSO, las características de los medios de comunicación.

2.3 Estudio 2014

El estudio realizado por la ASF para documentar la situación del Control Interno institucional fue presentado en el informe Continuidad a los Estudios de Control Interno y a la Difusión del Estudio de Integridad en el Sector Público, Estudio No. 1198, publicado en febrero 2015.

La continuidad busca “determinar el avance” de las instituciones en la implantación de las estrategias sugeridas por la Auditoría Superior de la Federación para el fortalecimiento del control interno” puesto que, a juicio de la Auditoría “se han identificado deficiencias en el desempeño de las instituciones fiscalizadoras debido, en buena medida, a la falta de

controles internos suficientes” (p. 6). Asimismo “advirtió que la legislación vigente en materia de control interno y administración de riesgos no se encuentra homologada en el orden federal, ya que los distintos Poderes de la Unión cuentan con disposiciones regulatorias diferentes y, en algunos casos, no se han emitido” (ASF, 2015: 21).

Los datos no fueron ya presentados siquiera por los 21 reactivos que el año anterior se reportaron, sino que se agregaron todavía más y se sintetizaron en una evaluación dicotómica: cumplieron o no cumplieron; con lo que evidentemente, los puntajes y valores vienen resultando innecesarios.

La primera nota que tiene que hacerse es porque en el informe del año 2015 los resultados fueron notablemente mejores para todos los segmentos estudiados (cf. Tabla 14). Según explica el informe estos buenos resultados son resultado, entre otras cosas, a las reuniones que sostuvieron representantes de los órganos internos de control con el personal de la ASF, así como a la emisión, por parte de ésta, de la “Guía para la autoevaluación de riesgos en el sector público”, la “Guía para la autoevaluación de riesgos a la integridad”, la “Guía para implementar un programa de promoción de la integridad y prevención de la corrupción”, así como el “Sistema automatizado de administración de riesgos” cuyo propósito es facilitar y la autoevaluación institucional.

Tabla 14

AVANCES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS COMPONENTES DE CONTROL INTERNO DE LAS INSTITUCIONES DEL SECTOR PÚBLICO FEDERAL (Número de Instituciones por componente y estatus)

Componente de control interno	Diagnóstico inicial Diciembre 2013				Diagnóstico actualizado Diciembre 2014			
	Bajo 0 a 8 puntos	Medio 9 a 14 puntos	Alto 15 a 20 puntos	Suma Instituciones	Bajo 0 a 8 puntos	Medio 9 a 14 puntos	Alto 15 a 20 puntos	Suma Instituciones
	Ambiente de control	191	92	7	290	29	154	107
Evaluación de riesgos	277	9	4	290	151	108	31	290
Actividades de control	221	60	9	290	54	155	81	290
Información y comunicación	210	65	15	290	112	102	76	290
Supervisión	154	130	6	290	71	167	52	290

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el Estudio núm. 1172, publicado en el informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2012 y los puntajes actualizados con base en las evidencias adicionales proporcionadas por las instituciones.

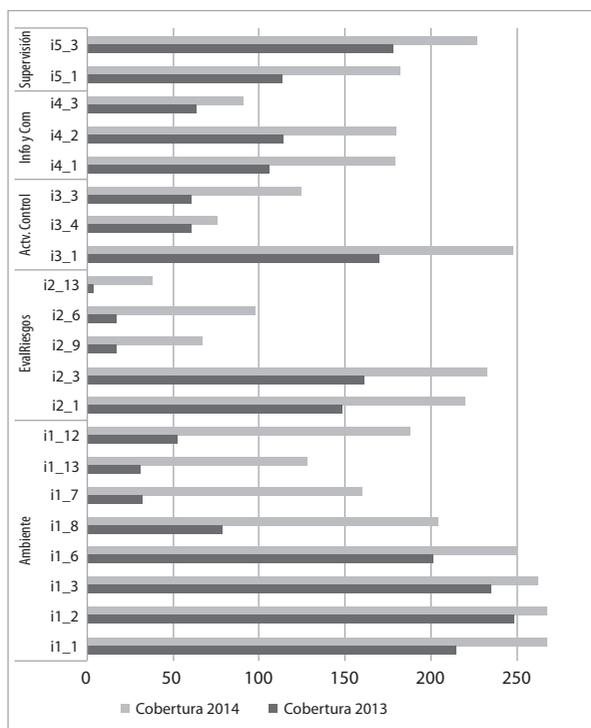
Dado que ahora el reporte se hace de manera dicotómica, es posible representar los requerimientos del Marco COSO conforme a la Gráfica 25, aunque otra limitante del reporte es que sólo se puede comparar longi-

tudinalmente entre las instituciones del Poder Ejecutivo, que es el único que se reporta analíticamente sus resultados.

Los datos aportados en términos de instituciones cumplidoras, muestran un desbordado progreso en ciertas variables entre un año y otro.

Si consideramos el dato proporcionado para el año 2013 como punto de partida (=100%), sobresale un cambio positivo de más de 800% en el número de instituciones que cuentan con “Procesos susceptibles a posibles actos de corrupción en los que haya llevado a cabo la evaluación de riesgos y se hayan determinado acciones de prevención y mitigación”. A pesar de ello, éste sigue siendo el aspecto más débil en el marco de control interno. En el otro extremo están los códigos de conducta, que no presentan variación con el año anterior.

Gráfica 25. Proporción de las instituciones del Poder Ejecutivo (275) que han cumplido con los componentes indicados por reactivo y dimensión

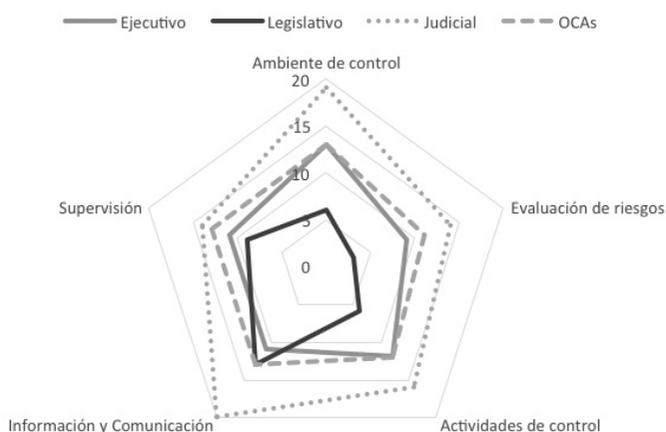


Fuente: Elaboración propia con datos de la Auditoría Superior de la Federación, con base en la información proporcionada en el Continuidad a los Estudios de Control Interno y a la Difusión del Estudio de Integridad en el Sector Público Estudio No. 1198 (2015).

3. Meta análisis sobre los resultados. Pruebas de Hipótesis sobre los datos reportados

La gráfica 26 permite comparar, en el reporte más reciente del año 2015, la evaluación asignada por la Auditoría Superior de la Federación, en las cinco dimensiones del marco COSO entre los tres Poderes de la Unión y los órganos que disponen de Autonomía Constitucional. Vale la pena recordar que las poblaciones de cada segmento son muy distintas, por lo que resulta un tanto limitado hacer una comparación entre los mismos.

Gráfica 26. Calificación de cumplimientos de los componentes del marco de control interno en los tres poderes de la Unión y los órganos constitucionalmente autónomos (2014)



Fuente: Romero 2015.

Tabla 15. Cumplimiento de componentes 2013-2014 por indicador
Administración Pública Federal N=275

Indicador	Instituciones que cumplieron en 2013	Instituciones que cumplieron en 2014	Variación %	Cobertura % 2013	Cobertura % 2014
i1_1	215	266	+24	78	97
i1_2	248	267	+8	90	97

Indicador	Instituciones que cumplieron en 2013	Instituciones que cumplieron en 2014	Variación %	Cobertura % 2013	Cobertura % 2014
i1_3	235	262	+11	85	95
i1_6	201	250	+24	73	91
i1_8	79	204	+158	29	74
i1_7	32	160	+400	12	58
i1_13	31	128	+313	11	47
i1_12	53	188	+255	19	68
i2_1	149	220	+48	54	80
i2_3	161	233	+45	59	85
i2_9	18	67	+272	7	24
i2_6	18	98	+444	7	36
i2_13	4	38	+850	1	14
i3_1	170	248	+46	62	90
i3_4	47	76	+62	17	28
i3_3	61	125	+105	22	45
i4_1	106	179	+69	39	65
i4_2	114	180	+58	41	65
i4_3	64	91	+42	23	33
i5_1	113	182	+61	41	66
i5_3	178	227	+28	65	83

Fuente: Elaborada con datos de la Auditoría Superior de la Federación, con base en la información proporcionada en el Continuidad a los Estudios de Control Interno y a la Difusión del Estudio de Integridad en el Sector Público Estudio No. 1198 (2015).

La Tabla 15 concentra la información proporcionada por la *Continuidad a los Estudios de Control Interno y a la Difusión del Estudio de Integridad en el Sector Público* No. 1198, en el que la ASF reporta de forma binomial “cumplieron” o “no cumplieron” cada uno de los 21 indicadores reportados. El índice de cumplimiento se confronta con la variación porcentual entre un año y otro, que siempre es positiva, toda vez que los resultados siempre mejoraron en cada uno de los indicadores. Bajo esta óptica la unidad de medida son OICs y por ello, el porcentaje de cobertura de las dos últimas columnas ayuda a

visualizar un aparente éxito en los componentes del estudio. Sin embargo, al dar este paso, la ASF eliminó de golpe cualquier análisis cualitativo y se quedó en términos cuantitativos, como si se contabilizan cabezas de ganado, sin decir nada acerca de su peso o de su estado de salud.

En virtud de que no tenemos acceso a la base de datos en la que aparezcan cada una de las 290 observaciones, esto es, las respuestas que dieron los 290 Órganos Internos de Control a cada uno de los 37 reactivos, en total deberíamos contar con 10,730 datos para cada año 21,460 por ambos, pero sólo contamos con 42. De la tabla 6.8 proporcionada por la ASF, podemos calcular mediante la técnica estadística de medias tabuladas, las calificaciones obtenidas por los OICs en promedio para cada una de las dimensiones.

Es importante recordar que los informes de la ASF manejan una doble inconsistencia, la primera al asignar un valor ponderado diferente a cada reactivo y terminar asignando un valor igual a cada una de las dimensiones. En segundo lugar, porque de esos valores terminando reportando de manera dicotómica cumplió-no cumplió los 21 reactivos reportados. Reduciendo con ello todavía más la información disponible.

A pesar de lo anterior es posible obtener un desagregado como el de la tabla 15 que muestra el puntaje obtenido en cada dimensión en el estudio del año 2013 y compararlo con el del año 2014.

La fórmula utilizada para el cálculo de las medias agrupadas es la siguiente.

$$\bar{x} = \frac{\sum_{i=1}^n x_i f_i}{N}$$

Recordemos que se está contabilizando que cada dimensión tiene un puntaje máximo de 20 puntos. (Véase tabla 16)

Tabla 16. Calificación Media por Dimensión 2013-2014

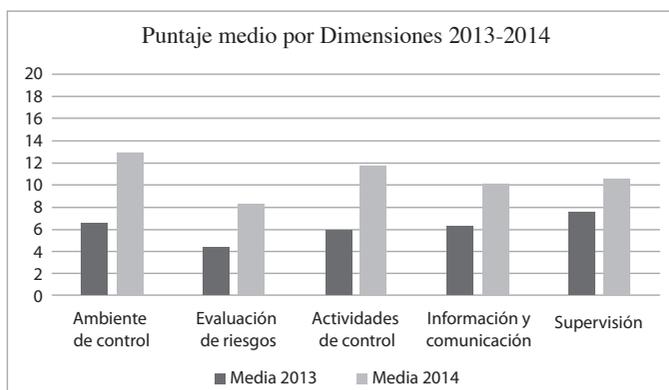
Dimensión	Sector Público Federal N=290		Administración Pública Federal N=275	
	Media 2013	Media 2014	Media 2013	Media 2014
Ambiente de control	6.7	13	6.7	13
Evaluación de riesgos	4.42	8.2	4.4	8.2
Actividades de control	6	11.8	5.9	11.8

Información y comunicación	6.4	10.2	6.2	10
Supervisión	7.6	10.7	7.7	10.7
Puntaje Acumulado	31.12	53.9	30.9	53.7

Nota. Puntaje máximo por dimensión =20. Puntaje máximo acumulativo=100.

Fuente: Elaboración propia.

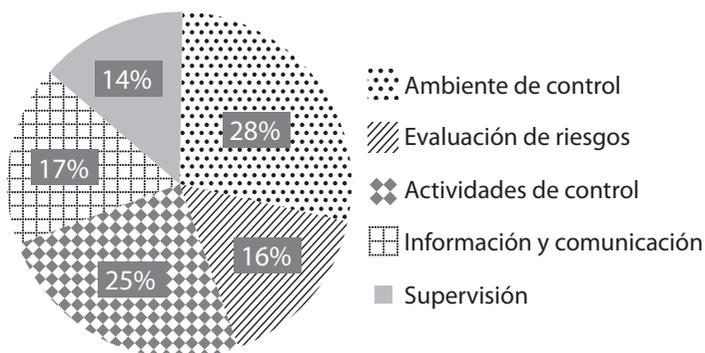
Gráfica 27



Fuente: Elaboración propia.

Gráfica 28

Contribución por Dimensión al resultado total 2014



Fuente: Elaboración propia.

La Gráfica 27 hace referencia a la calificación que han obtenido los OICs en los estudios de los años 2013 y 2014, donde, en conjunto pasaron de acumular 31 puntos a 53, de 100 puntos totales a obtener. Evidentemente esta mejoría supone que mejoró un 70% la calificación, no obstante, sigue siendo reprobatoria.

Tomadas en su conjunto, las dimensiones que más aportaron a esta mejoría fueron Ambiente de control y Actividades de control. Las que aportaron menos a la mejora fueron Supervisión y Evaluación de Riesgos.

Las tablas 17 a 21 explican en detalle cuál fue la contribución de cada uno de los indicadores respecto al resultado total de cada dimensión. Es importante que el lector distinga que el informe de la Auditoría está empleando dos unidades de medida a saber: puntos y OICs. A su vez, con esos datos se han medido variaciones porcentuales, que son un tercer tipo de unidad de medida.

La columna “Distribución porcentual” indica el efecto de cada indicador en la variación al interior de la dimensión, en cambio, el “Aporte al cambio de la dimensión” mide el aporte de cada indicador respecto de la variación al exterior de la dimensión.

Tabla 17. Aporte de los Indicadores a la Dimensión Ambiente de Control

Indicador	2013	2014	Var %	Distribución porcentual	Aporte al cambio de la dimensión
i1_1	215	266	24	8%	2.3
i1_2	248	267	8	3%	0.8
i1_3	235	262	11	4%	1.2
i1_6	201	250	24	8%	2.2
i1_8	79	204	158	20%	5.5
i1_7	32	160	400	20%	5.7
i1_13	31	128	313	15%	4.3
i1_12	53	188	255	21%	6.0

Indicadores no reportados: 6. Fuente: Elaboración propia.

De los ocho indicadores reportados por la ASF en la Dimensión 1 Ambiente de Control, los dos que sobresalen por su aporte explicativo de la mejora son el i1_12 e i1_7, que corresponden respectivamente a “Programas de capacitación institucional contempla temas en materia de ética e integri-

dad, control interno, administración de riesgos” y “Existe un procedimiento para la investigación de actos contrarios a la ética”. En cambio, el que menos explicó los cambios fue el i1_2, “Contar con un Código de Conducta”.

Tabla 18. Aporte de los Indicadores a la Dimensión Evaluación de Riesgos

Indicador	2013	2014	Var%	Distribución porcentual	Aporte al cambio de la dimensión
i2_1	149	220	48	23%	3.7
i2_3	161	233	45	24%	3.8
i2_9	18	67	272	16%	2.6
i2_6	18	98	444	26%	4.2
i2_13	4	38	850	11%	1.8

Indicadores no reportados: 8. Fuente: Elaboración propia.

Tabla 19. Aporte de los Indicadores a la Dimensión Actividades de Control

Indicador	2013	2014	Var%	Distribución porcentual	Aporte al cambio de la dimensión
i3_1	170	248	46	46%	11.4
i3_4	47	76	62	17%	4.2
i3_3	61	125	105	37%	9.4

Indicadores no reportados: 1. Fuente: Elaboración propia.

De los cinco indicadores reportados por la ASF en la Dimensión 2 Evaluación de Riesgos, se destaca la importancia del i2_6 e i2_3, correspondientes a “Identificación de los riesgos que pueden afectar el logro de los objetivos” y “Metodología institucional aplicada al proceso general de administración de riesgos”. Por el contrario, el indicador menos importante resultó ser “Procesos susceptibles a posibles actos de corrupción en los que haya llevado a cabo la evaluación de riesgos y se hayan determinado acciones de prevención y mitigación”. Vale la pena observar que en el estudio del año 2013 apenas había 4 instituciones que habían cubierto este rubro y que, después de un año llegaron a ser 38, pero los 237 restantes no han abordado este factor.

De los tres indicadores reportados por la ASF en la Dimensión 3 Actividades de Control resaltan en los extremos superior e inferior los indicadores “Programa de Trabajo de control interno, respecto a los procesos adjetivos y sustantivos” y “Documento o procedimiento en el que se establezca la obligación de evaluar y actualizar los controles internos” respectivamente.

Tabla 20. Aporte de las variables a la Dimensión Información y Comunicación

Indicador	2013	2014	Var%	Distribución porcentual	Aporte al cambio de la dimensión
i4_1	106	179	69	44%	7.5
i4_2	114	180	58	40%	6.8
i4_3	64	91	42	16%	2.8

Fuente: Elaboración propia.

Hay una marcada diferencia entre la explicación del cambio en la dimensión de los indicadores de Información y Comunicación, donde el “Plan de Sistemas de Información” importa mucho más que el “Documento por el que se establezcan políticas y lineamientos aplicables a la elaboración de informes respecto el logro del Plan Estratégico”.

Tabla 21. Aporte de las variables a la Dimensión Supervisión

Indicador	2013	2014	Var%	Distribución porcentual	Aporte al cambio de la dimensión
i5_1	113	182	61	58%	8.2
i5_3	178	227	28	42%	5.8

Indicadores no reportados: 1. Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, de los 2 de 3 indicadores reportados por la ASF en la Dimensión 5 Supervisión, existe una mayor importancia del indicador “Autoevaluación de control interno por parte de los responsables de su funcionamiento”.

Tabla 22. Aporte de los Indicadores a la variación total del Control Interno Organizacional

Indicador	Aporte al cambio entre informes	Leyenda
i1_12	9.70%	Programas de capacitación institucional contempla temas en materia de ética e integridad, control interno, administración de riesgos
i1_7	9.20%	Existe un procedimiento para la investigación de actos contrarios a la ética

Indicador	Aporte al cambio entre informes	Leyenda
i1_8	8.98%	Línea ética o mecanismo similar para captar denuncias por actos contrarios a la ética y conducta institucional
i1_13	6.97%	Actualización profesional de los miembros del COCODI en materia de control interno, riesgos de integridad
i2_6	5.75%	Metodología institucional aplicada al proceso general de administración de riesgos
i3_1	5.60%	Programa de Trabajo de control interno, respecto a los procesos adjetivos y sustantivos
i4_1	5.24%	Plan de Sistemas de Información
i2_3	5.17%	Identificación de los riesgos que pueden afectar el logro de los objetivos
i2_1	5.10%	Plan o Programa Estratégico Institucional
i5_1	4.96%	Autoevaluación de control interno por parte de los responsables de su funcionamiento
i4_2	4.74%	Documento por el que se establezcan planes de recuperación en caso de desastres
i3_3	4.60%	Documento o procedimiento en el que se establezca la obligación de evaluar y actualizar los controles internos
i1_1	3.66%	Código de Ética
i1_6	3.52%	Comité de Ética establecido
i2_9	3.52%	Política o procedimiento por el que se autoricen los planes y programas de administración de riesgos
i5_3	3.52%	Auditorías internas o externas en los últimos dos ejercicios
i2_13	2.44%	Procesos susceptibles a posibles actos de corrupción en los que haya llevado a cabo la evaluación de riesgos y se hayan determinado acciones de prevención y mitigación
i3_4	2.08%	Evaluación de control interno y riesgos a sistemas de información automatizados
i1_3	1.94%	Difusión de Códigos de ética y de conducta

Indicador	Aporte al cambio entre informes	Leyenda
i4_3	1.94%	Documento por el que se establezcan políticas y lineamientos aplicables a la elaboración de informes respecto el logro del Plan Estratégico
i1_2	1.36%	Código de Conducta
Total	100%	

Fuente: Elaboración propia.

La tabla 22 resume otro nivel de análisis. Aquí se consideró el aporte de cada uno de los indicadores reportados respecto de la variación total del estudio, es decir, qué tanto impactan cada uno de estos indicadores en el resultado de la variable “Control interno organizacional”.

La importancia de este cuadro es que protege al lector de dejarse llevar por la impresión que produce el informe de la ASF de que hay rubros que tienen una cobertura de cumplimiento muy alta o casi completa, como por ejemplo en el rubro i1_2 Código de Conducta, donde la cobertura es del 97% (cf. Tabla 15), y la mejora entre un año y otro es de 8%, pero que de hecho resulta ser el indicador que menos importancia tiene, ya que sólo explica el 1.36% de la variación de los estudios entre ambos años.

Aparecen diferenciados por colores en cuartiles, desde los indicadores que explican más hasta los que explican menos el cambio interanual. Desde luego vale la pena detenerse a reflexionar sobre el papel de los cuatro primeros.

Los 4 primeros indicadores explican el 35% de la variación del estudio entre ambos años, aun cuando todavía haya otros 17 indicadores reportados. No olvidar que existen otros 16 indicadores no reportados que pudieran tener o no un poder explicativo en los cambios.

El factor que más incide en el cambio entre estudios corresponde a los “Programas de capacitación institucional que contemplan temas en materia de ética e integridad, control interno, administración de riesgos, etc.”, seguido de “Un procedimiento para la investigación de actos contrarios a la ética”, “La existencia de Línea ética o mecanismo similar para captar denuncias por actos contrarios a la ética y conducta institucional” y la “Actualización profesional de los miembros del COCODI en materia de control interno, riesgos de integridad”. Como se aprecia 2 de estos 4 factores están vinculados directamente con la gestión del conocimiento.

5.2 Análisis de correlaciones

Para realizar el análisis de correlaciones se utilizó el coeficiente de correlación de Pearson (r) que mide la fuerza de la relación lineal entre los valores cuantitativos pareados x y y en una muestra.

$$r = \frac{n(\Sigma xy) - (\Sigma x)(\Sigma y)}{\sqrt{n(\Sigma x^2) - (\Sigma x)^2} \sqrt{n(\Sigma y^2) - (\Sigma y)^2}}$$

Si $-0.3 \leq r \leq 0.3$ entonces la relación entre las dimensiones de los datos muestrales es baja, pero cuanto r se acerque a la correlación aumentará. Si r es positiva los factores implicados crecen a la par en esa proporción, en cambio si r es negativa uno de los factores decrece mientras que el otro factor implicado crece en la proporción r . Además, si al utilizar se obtiene el porcentaje en que una variable explica la variación de la otra asociada a ella.

El instrumento de medición utilizado por la ASF en el 2013 muestra correlaciones en un rango que va desde 0.372 hasta 0.938 (cf. Tabla 23), con lo que indica que la medición sobre el control interno era incipiente. La mayor correlación explicativa, si bien no causal, es la que mantiene la dimensión *Actividades de Control* con la dimensión *Información y Comunicación* ($r=0.938$), mientras que la de menor valor se encuentra dada por la *Evaluación de Riesgos* con *Supervisión y Mejora* ($r=0.372$).

Tabla 23. Coeficientes de Correlación entre Dimensiones 2013 (ASF, 2014)

Correlaciones Dimensiones 2013					
	Ambiente de Control	Evaluación de Riesgos	Actividades de Control	Información y comunicación	Supervisión y mejora
Ambiente de Control	1				
Evaluación de Riesgos	0.435	1			
Actividades de Control	0.794	0.55	1		
Información y comunicación	0.814	0.552	0.938	1	
Supervisión y mejora	0.791	0.372	0.634	0.648	1

Fuente: Elaboración propia.

Para la evaluación del 2014 la medición del control interno, proporcionada por el mismo instrumento de la ASF del 2013, mejora internamente, pues el rango de correlación es menor (cf. Tabla 24) y va desde 0.701 hasta 0.839, con lo cual todas las dimensiones del COSO se encuentran interrelacionadas en la medición.

Tabla 24. Coeficientes de Correlación entre Dimensiones 2014 (Estudio ASF, 2015)

Correlaciones Dimensiones 2013					
	Ambiente de Control	Evaluación de Riesgos	Actividades de Control	Información y comunicación	Supervisión y mejora
Ambiente de Control	1				
Evaluación de Riesgos	0.735	1			
Actividades de Control	0.821	0.701	1		
Información y comunicación	0.759	0.829	0.812	1	
Supervisión y mejora	0.72	0.716	0.839	0.8	1

Fuente: Elaboración propia.

En el caso de los datos de la ASF, los coeficientes de correlación r indican cómo se relacionan entre sí las dimensiones del control interno y dan un indicio que pueda explicar su composición.

Al abordar los últimos dos informes de la ASF, llamó la atención la muy notable mejoría en los resultados del año 2014 comparados con el año anterior por lo que se estableció la hipótesis de si estos datos serían explicados por un sesgo intencional en el manejo de los datos, por lo que se estableció un modelo en el cual, mediante la comparación de medias muestrales, se evidenciara un comportamiento estadísticamente atípico.

La relación entre las dimensiones del control interno y la mejoría en la medición utilizando el mismo instrumento de la ASF parece que se comprueba al realizarse una prueba de hipótesis respecto de la diferencia de medias $(\mu_1 - \mu_2)$ para muestras independientes con grados de libertad (gl). Esta prueba de hipótesis compara el P valor de la diferencia de medias muestrales $(P_{\mu_1 - \mu_2, gl})$ con el P valor del estadísti-

co de prueba *t de student* correspondiente con el nivel de significancia $(P_{t_{\alpha/2}})$. El cálculo de estadístico *t* se realiza mediante la fórmula

$$t = \frac{(\bar{x}_1 - \bar{x}_2) - (\mu_1 - \mu_2)}{\sqrt{\left(\frac{s_1^2}{n_1} + \frac{s_2^2}{n_2}\right)}}$$

Que se supone $\mu_1 - \mu_2 = 0$ que además los grados de libertad (*gl*) se calculan con

$$gl = \frac{(A + B)^2}{\left(\frac{A^2}{n_1 - 1} + \frac{B^2}{n_2 - 1}\right)}$$

Donde $A = \frac{s_1^2}{n_1}$ y $B = \frac{s_2^2}{n_2}$

La prueba de hipótesis de la diferencia de medias para muestras independientes tiene los siguientes elementos:

Hipótesis nula $H_0: \mu_1 = \mu_2$ Hipótesis alterna $H_a: \mu_1 \neq \mu_2$

Donde $\bar{x}_1, \mu_1, s_1, n_1$ pertenecen al estudio del 2014, mientras que $\bar{x}_2, \mu_2, s_2, n_2$ corresponden al estudio del 2013

La regla de rechazo es: Rechace si $P_{\mu_1 - \mu_2, gl} \leq P_{t_{\alpha/2}}$ con un nivel de significancia de $\alpha=0.05$. El rechazo de indicaría la existencia de evidencia suficiente para afirmar que la diferencia entre las medias de las dos muestras es significativa.

Tabla 25. Prueba de muestras independientes

	Prueba de Levene para la igualdad de varianzas		Prueba T para la igualdad de medias						
	F	Sig.	t	gl	Sig. (Bilateral)	Diferencia de medias	Error t. p. de la diferencia	95% Intervalo de confianza para la diferencia	
								Inferior	Superior
Ambiente de Control*	1.294	.256	11.051	548	.000	4.1455	.3751	3.4086	4.8823
Evaluación de Riesgos*	238.448	.000	20.018	548	.000	6.3927	.3194	5.7654	7.0200
Actividades de Control*	18.072	.000	12.922	548	.000	4.7673	.3689	4.0426	5.4920
Información y comunicación*	7.292	.007	11.573	548	.000	4.4236	.3822	3.6728	5.1744
Supervisión y mejora*	.036	.850	7.716	548	.000	2.9400	.3810	2.1916	3.6884

*Se han asumido varianzas iguales Fuente: Elaboración propia.

La elección de esta prueba se llevó a cabo debido a que los datos de los reportes de la ASF 2013 y 2014 no indican el avance específico para cada una de las entidades auditadas. Se asumió 95% de confianza y varianzas iguales, dado que es un estudio paramétrico. Para los cálculos se utilizó el *IBM SPSS Statistics 20.0*

El software arroja la información de la tabla 25 en la cual se muestra que $P_t \leq P_{\alpha/2}$ para cada una de las dimensiones del control interno ($P_t=0.000$) en la fila de *sig (bilateral)* del conjunto *Prueba T para igualdad de medias* teniendo en cuenta que $P_{\alpha/2}=0.025$. Así, la prueba indica que existe evidencia estadística suficiente para decir que hay una diferencia entre las evaluaciones de 2014 y 2013 en cada una de las cinco dimensiones del COSO.

Los resultados del modelo mostraron que no hay elementos para declarar un comportamiento estadísticamente atípico

Ahora, al analizar los datos de tendencia central y dispersión, se puede observar que la media del puntaje de las dimensiones COSO de la evaluación del 2014 mejoró respecto a la evaluación del 2013, pero la dispersión también se incrementó significativamente (como revela la medida de las desviaciones estándar). Lo cual indica que la calificación del 2013 tiene un rango más reducido, mismo que refleja una situación más homogénea entre las entidades auditadas. En comparación, el rango de calificación del 2014 es más amplio, lo que se traduce en una heterogeneidad en la cumplimentación de la norma COSO.

Tabla 26. Estadísticos básicos por Dimensión y levantamiento 2013-2014

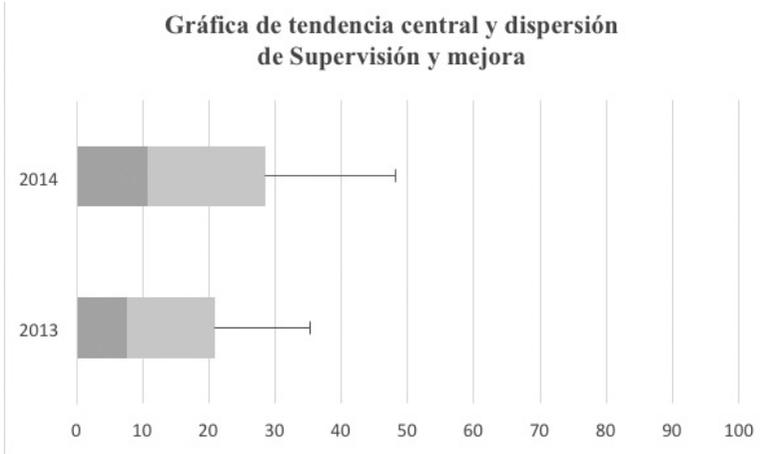
		Ambiente de Control	Evaluación de Riesgos	Actividades de Control	Información y Comunicación	Supervisión
2013	MEDIA	6.72	4.37	5.95	6.24	7.70
	DESVSTAND	6.26	2.77	5.78	6.30	6.59
2014	MEDIA	12.99	8.16	11.80	10.03	10.67
	DESVSTAND	10.31	7.90	9.81	9.59	8.93

Fuente: Elaboración propia.

Al realizar un análisis más detallado, en la evaluación de 2014 la dimensión que tiene la mayor dispersión en sus datos es la que corresponde al Ambiente de Control ($s=10.31$) mientras que la Evaluación de Riesgos reporta la menor dispersión ($s=7.90$). La dispersión de las otras tres dimensiones

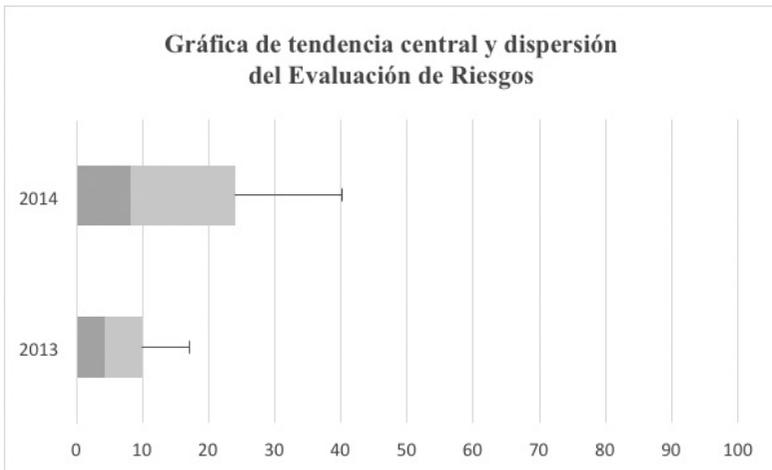
tiene un incremento significativo lo que indica un error en la apreciación en la mejora de la evaluación 2014.

Gráfica 29



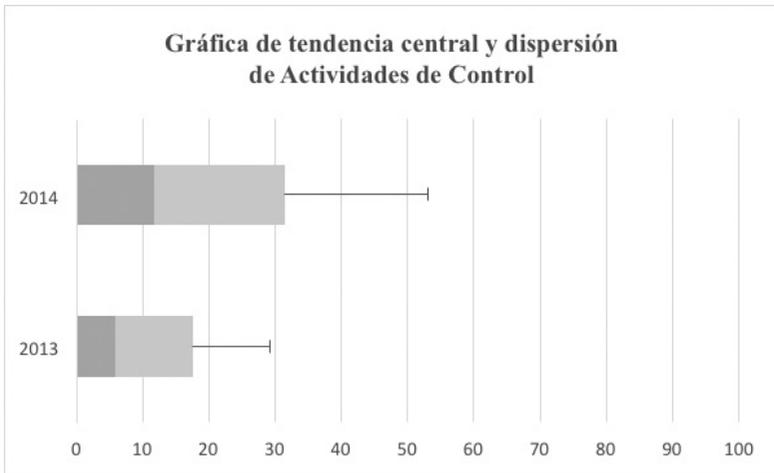
Fuente: Elaboración propia.

Gráfica 30



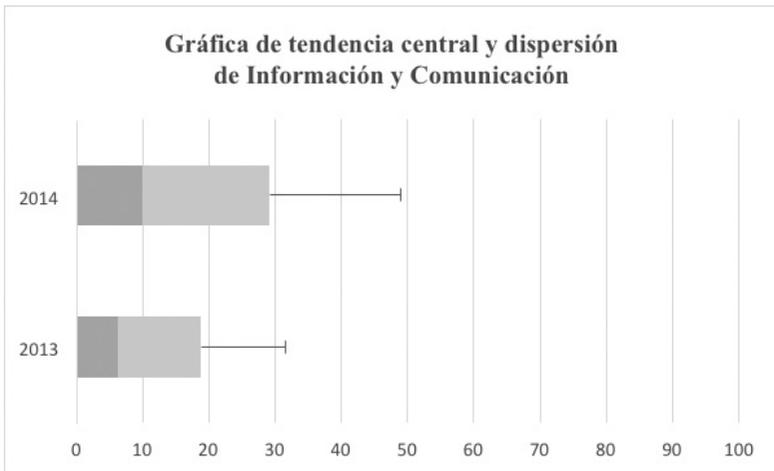
Fuente: Elaboración propia.

Gráfica 31



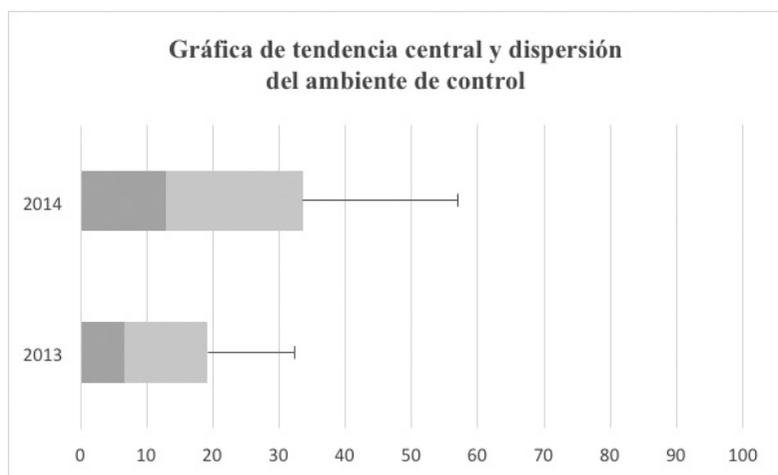
Fuente: Elaboración propia.

Gráfica 32



Fuente: Elaboración propia.

Gráfica 33



Fuente: Elaboración propia.

Una vez realizados los análisis descritos sobre la información limitada que contienen los reportes de la ASF, esta investigación propone que con los mismos estudios, pero con el acceso a la bases de datos completas será posible realizar un análisis no meramente descriptivo sino explicativo causal que redundará en políticas públicas mejor dirigidas para desarrollar el sistema de control interno.

También se puede realizar un estudio completamente nuevo que aproveche la experiencia ganada enfocándose en los aspectos que se volvieron sobresalientes gracias a este estudio.

4. Qué puede hacerse con los estudios de la Auditoría Superior de la Federación

Existen dos limitantes cruciales en la información proporcionada por la ASF. Tal vez movidos por el interés de proteger el prestigio de las instituciones, se evitó vincular los resultados con los organismos, pero con la agregación de datos se encubre completamente la importancia de cada uno de los indicadores propuestos.

El reporte de esta investigación (Gráfica 41) deberá ser tomado en cuenta no como un diagnóstico o una explicación, sino como una hipótesis para ulteriores estudios que los funcionarios de la ASF con acceso a la base de

datos podrán probar o no, con los procedimientos estadísticos pertinentes. Y explicar a la sociedad si en efecto, son relevantes unas variables más que otras.

Con acceso a la base de datos íntegra sería posible al menos aplicar las siguientes técnicas estadísticas:

- Prueba de validez interna mediante el Alpha de Cronbach
- Qué ítems aportan más en el instrumento y qué dimensiones aportan más (con evidencia sólida)
- Redunda en eliminar ítems no representativos y con ello optimar el instrumento.
- Correlación lineal o múltiple.

Asimismo, con acceso a esa base de datos sería posible explicar las siguientes cosas:

- Mediante el Análisis de Componentes Factoriales Principales sería posible descubrir los factores subyacentes a los datos. Es decir, que, con independencia de la categorización propuesta desde el escritorio, los mismos datos permiten identificar la relación de unos indicadores con otros que poseen un vínculo propio. A la vez, los componentes así descubiertos tienen la propiedad de compactar las razones de semejanza entre un conjunto de variables y alejar las diferencias entre otros conjuntos de variables.
- Mediante el Análisis de Componentes Factoriales Principales sería posible explicar las diferencias cualitativas entre grupos de organismos. Haciendo notar que deben existir similitudes u homogeneidad relativa entre segmentos organizacionales, como podría suceder entre paraestatales asociadas al sector energético, organismos de seguridad pública u organismos del sector educativo, etc.

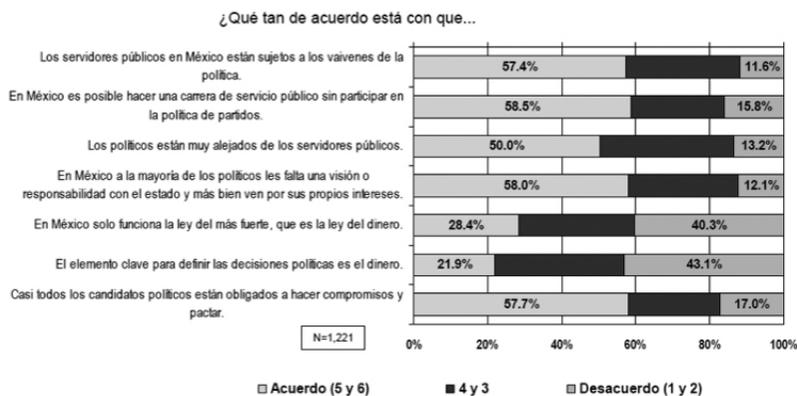
5. Otras evidencias: La cultura de los servidores públicos alrededor de temas de transparencia y acceso a la información

Para ilustrar de forma complementaria lo que los servidores públicos piensan de los sistemas de rendición de cuentas, que acompañan a los de con-

trol, puesto que el marco COSO lo incorpora en su matriz, podemos tomar como referencia el estudio *La cultura de los servidores públicos alrededor de temas de transparencia y acceso a la información* del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (IFAI, 2007) del que resulta una muy importante reflexión ética, toda vez que un buen número de los servidores muestra “cinismo político”:

A través de esta investigación se quiso identificar, entre otros objetivos, la presencia de valores asociados a un buen gobierno, al trabajo en el servicio público y al acceso a la información; la opinión de los servidores públicos sobre los derechos de la población en general ante el gobierno y en particular en los temas de transparencia y rendición de cuentas; procedimientos de trabajo, especialmente el manejo y clasificación de la información, la comunicación entre unidades administrativas, el registro en documentos de las acciones y la toma de decisiones públicas por parte de los funcionarios públicos.

Gráfica 34



Fuente: IFAI (2007, p. 35)

El estudio, realizado durante 2007, no iba dirigido en particular a áreas de control interno sino departamentos administrativos de los que tomó una muestra de 1221 mandos medios (jefes de departamento a directores), de aquellas 34 entidades que hubieran recibido al menos 20 solicitudes de información en el año precedente.

El peso de la normalización de la que previene Bourdieu, se puede identificar en un “aviso de caución” del estudio “En nuestra encuesta existen

dos posibles fuentes de sesgo que no se miden en el margen de error muestral. Primero, el sesgo del “deber ser” que se encuentra en cualquier encuesta de opinión donde hay comportamientos ‘socialmente correctos’. En nuestro tema el comportamiento “debido” es estar a favor de la transparencia” (IFAI, 2007, p. 10).

Entre los resultados que llaman más la atención encontramos que el 58% de los entrevistados cree que los políticos en México carecen de una visión de Estado. El 28% de los entrevistados está muy de acuerdo con la frase “en México sólo funciona la ley del dinero”. Los servidores ven la carrera en el gobierno sujeta a la política: puesto que el 59% cree que están sujetos a sus vaivenes y 50% creen que los políticos están muy alejados de los servidores públicos (gráfica 35).

Además, se observa una cultura burocrática (Gráfica 36): el 49% cree que la jerarquía es el factor elemental en las decisiones del gobierno. La mayoría de los servidores se sienten señalados por el prejuicio de que todos los servidores son corruptos (69% del total) y creen que les falta reconocimiento social (64%).

En este mismo rubro, vale la pena señalar que de acuerdo a la respuesta al indicador “algunas áreas en mi entidad se creen dueñas de la información que generan y no la comparten”, que corresponde a gestión del conocimiento, en las entidades no está claramente definido si hay o no circulación del conocimiento.

Gráfica 35

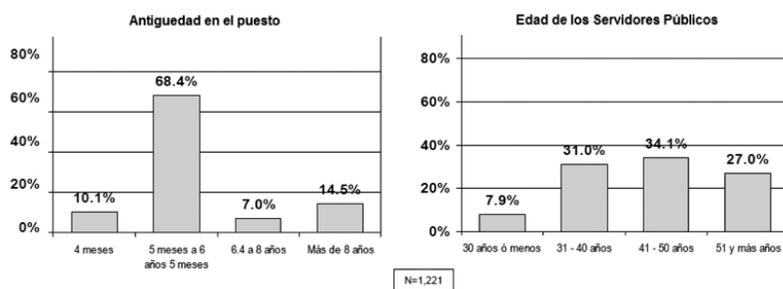


Fuente: IFAI (2007, p. 36)

Entre los efectos negativos de la Ley, 29% considera que es el mal uso de la información, 13% que se genera trabajo adicional y 12% la reglamentación en solicitud de la información.

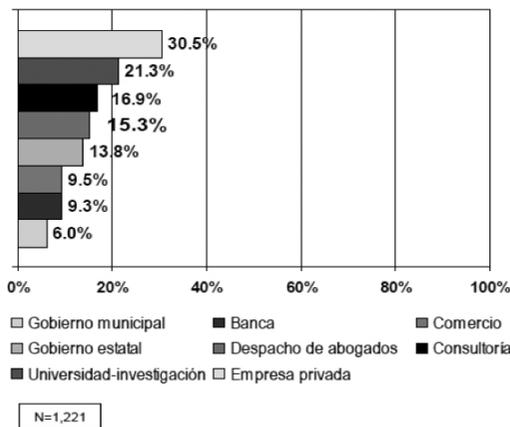
En cuanto a su formación y experiencia profesional, datos descriptivos de la muestra señalan (no olvidar que la muestra trata de áreas administrativas), 88% de entrevistados tienen licenciatura completa o más estudios. De ellos, el 46% estudiaron economía, administración y carreras relacionadas y el 25% de los entrevistados con carrera son abogados.

Gráfica 36 y Gráfica 37



Fuente: IFAI (2007, p.13)

Gráfica 38. Experiencia profesional: de aquellos con otros empleos

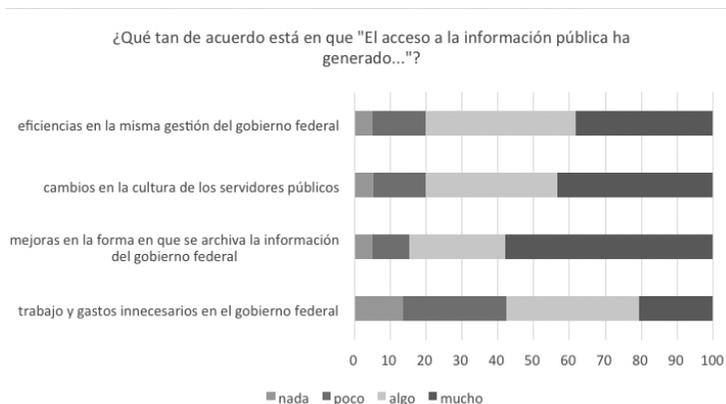


Fuente: IFAI (2007, p.12)

La experiencia profesional está ligada a una sola dependencia en el 44.8% de los casos. A dos o 3 entidades en el 40.8% y a más de 3, el 14.4% restante (Ver Gráficas 36; 37 y 38).

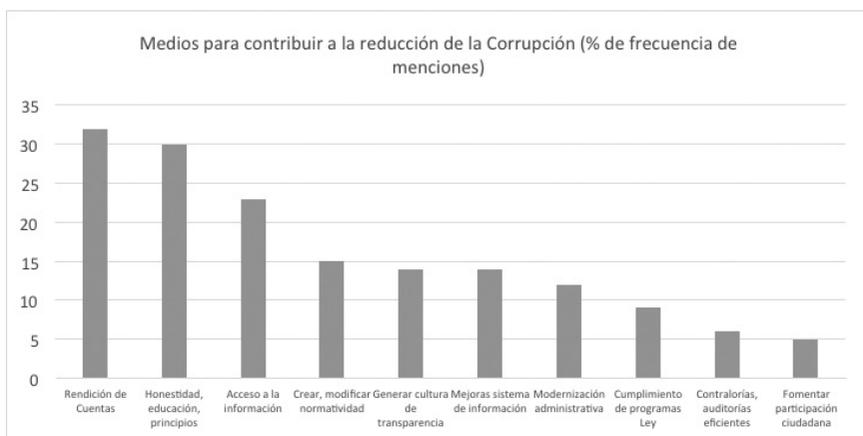
La gráfica 39 exhibe otros resultados que manifiestan los efectos que tiene la información pública. Respecto al uso del conocimiento, encontramos que el 83% de los servidores públicos entrevistados dijo conocer la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información. En cuanto a los beneficios que reconocen de la misma, encontramos: 42% crear transparencia y 23% acceso a la información. Sólo 14% de los entrevistados refiere en primera mención la modernización de la APF, que es la tercera opción más indicada.

Gráfica 39



N= 1221. Fuente: Elaboración propia con datos de IFAI, (2007).

Gráfica 40



N= 1221. Fuente: Elaboración propia con datos de IFAI, (2007).

Finalmente, la Gráfica 40 expone algunas de las consideraciones que hicieron los entrevistados respecto a las potenciales acciones que se pueden implementar para reducir la corrupción. Entre ellas, llama la atención que tanto el rubro de control interno (Contralorías, auditorías eficientes) y la participación ciudadana aparecen entre los aspectos menos mencionados. Por otro lado, que es una opción humanista como la honestidad, educación y principios la opción mencionada en segundo lugar con mayor frecuencia.

6. Propuesta para insertar la gestión del conocimiento en beneficio del sistema de control interno del SPF

Gracias a que el año 2013 la Auditoría Superior de la Federación dio a conocer su *Estudio general de la situación que guarda el Sistema de Control Interno Institucional en el Sector Público Federal*, contamos hoy con un precedente que si bien, no pretende estudiar la gestión del conocimiento, sí incluye varios de los indicadores necesarios para la temática en cuestión.

Con ese referente, podemos orientar mejor un estudio diagnóstico que mida la presencia, uso e impacto de las dimensiones de una gestión del conocimiento en una muestra representativa de los órganos internos de control a nivel federal.

Para que esta muestra sea representativa y tenga una confiabilidad del estudio a un 90% la muestra mínima requerida será de 56 cuestionarios resueltos.

Se requerirá emplear una escala tipo Lickert consistente en un conjunto de ítems presentados en forma de afirmaciones o juicios ante los cuales se pide la reacción de los participantes:

- Presenta 5 puntos de escalas.
- A cada punto se le asigna un valor numérico.
- Las afirmaciones califican al objeto de actitud que se están midiendo. Cada afirmación debe expresar sólo una relación lógica. Se recomienda que las afirmaciones no excedan de 20 palabras.
- El número de categorías debe ser igual para todos los ítems (Hernández y otros, 2010).

Para crear una matriz de dimensiones e indicadores procedemos en primer lugar a definir qué es conocimiento para el órgano interno de control. De ello se seguirá el decidir qué es el producto o generación de valor para el órgano interno de control. En tercer lugar, se explicarán las características de la gestión de conocimiento necesaria para alcanzar el producto esperado.

1) Conocimiento para los órganos de control interno consiste en:

Un enfoque legal puede limitarse al cumplimiento formal de las obligaciones destinadas al objetivo de control interno, sin embargo, bajo un enfoque político, así como administrativo, se requiere conocer el efecto real que tiene la Administración Pública en la provisión de bienes o servicios.

Esta consideración atiende al hecho patente en nuestro país de que es cada vez más extensa la red de entidades de control y fiscalización, sin que se logre revertir el fenómeno de la corrupción y sin que se alcancen metas sustantivas en la reducción de la pobreza, la mejora de las condiciones de vida de la población y se impulse el crecimiento económico en condiciones de sustentabilidad ambiental.

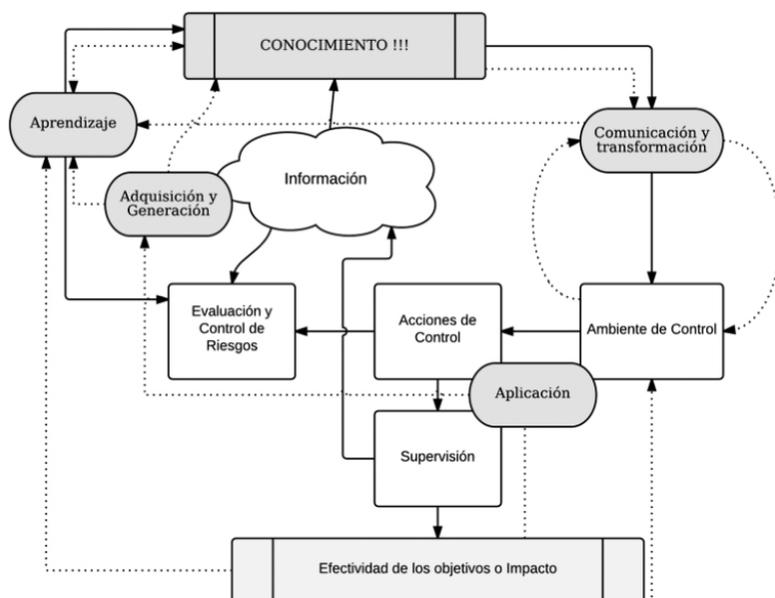
Por lo tanto, el conocimiento relevante del control interno consiste en la determinación del efecto en los destinatarios de los bienes y servicios de interés público resultante de la intervención de un actor estatal como causa.

2) El producto del control interno, como explicó D'Aquila (2013. 23) es "proveer seguridad razonable respecto del logro de los objetivos correspondientes a estas categorías:

- Efectividad y eficiencia de las operaciones,
- Confiabilidad de los reportes financieros,
- Cumplimiento de las leyes y regulaciones aplicables".

3) El efecto resulta de la efectiva combinación de los tres factores señalados por D'Aquila y el control interno busca obtener una seguridad cognitiva que es representativa de la probabilidad calificada de obtener el resultado. Se sustituye la idea de "razonable" por "probabilidad calificada", toda vez que implica una mejor aproximación explicativa en la medida en que tiene un mejor conocimiento de los factores causales relevantes.

Gráfica 41. Modelo integrado: COSO / Gestión del Conocimiento



Con base en lo anterior se puede afirmar que en la práctica: *La gestión del conocimiento en los órganos de control interno consiste en incrementar las capacidades explicativas y de verificación de las potencialidades de las entidades del sector público federal para alcanzar sus propósitos en la provisión de bienes y servicios de interés público.*

Existe una dimensión donde se da una clara y directa conexión entre el Modelo COSO y la gestión del conocimiento (Nonaka y Konno, 1998) que es la de Información-Comunicación. En la gráfica 41 quiero ilustrar la articulación que puede darse en un sistema de control interno en el que se implementen varias estrategias de gestión del conocimiento.

En el modelo integrado existe un nodo central y una salida principal. El sistema está cerrado respecto al ciclo que se forma desde la información hasta la evaluación de riesgos, las acciones de control y la supervisión (que se ilustran con una línea continua y recuadros en blanco). En paralelo se da una dinámica de circulación del conocimiento, en la que la adquisición de información se convierte en conocimiento mediante la comunicación, la aplicación y el aprendizaje (que se ilustran con líneas punteadas y recuadros azules). La retroalimentación de estos dos ciclos

permite alcanzar una salida en el impacto o cumplimiento de objetivos del programa o entidad en donde se aplica el modelo. De hecho, el cumplimiento no es una etapa ajena al mismo ciclo de creación de conocimiento, porque viene siendo, al igual que el conocimiento, un punto de contacto entre ambos ciclos.

En el modelo COSO, las agencias de control interno y en general la Administración Pública, se considera que la información es sinónimo de conocimiento y que, por lo tanto, por sí misma la disponibilidad de información, permite la mejora continua, la prevención de riesgos y el cumplimiento de los objetivos de control interno. Es importante hacer la distinción entre información y conocimiento, como un plano superior, donde se da un *insight*, una apropiación, conexión, transferencia, innovación u otras acciones intelectuales que dan proyección, utilidades nuevas y mayor valor a lo que “se sabe”. Todo ello es definido de una manera simple y directa como aprendizaje. Aunque el aprendizaje de suyo es algo sumamente complejo que, a guisa de ejemplo, contrastamos con esa enseñanza basada en la memorización (información) con la de apropiación constructivista (conocimiento).

Así como la información tiene que convertirse en conocimiento, lo mismo debe ocurrir con la experiencia derivada de las acciones emprendidas, de los logros o deficiencias detectados. La comunicación y la aplicación del conocimiento permiten esta transformación, la necesaria conexión que haga una espiral de mejora, enriquecimiento y desarrollo de la organización, sus procesos y su capital humano. Ello se traduce en lo que los expertos miden como capital intangible.

6.1 Matriz de dimensiones e indicadores para el diagnóstico de la gestión del conocimiento en órganos internos de control del sector público federal

Variable	Dimensiones	Indicadores
Control Interno	Ambiente de control	<p>El código de ética refleja la experiencia de casos conocidos de mala conducta que tratan de ser prevenidos</p> <p>Los altos puestos de dirección realizan una supervisión de las actividades de forma conjunta o de forma individual</p> <p>Reporte y distribución de responsabilidades</p> <p>Estímulos al desempeño</p> <p>Antigüedad promedio del personal</p>
	Acciones de control	<p>La información disponible está almacenada en bancos de datos que pueden ser consultados por los servidores públicos del OIC</p> <p>Se elaboran informes periódicos</p>
	Supervisión	<p>La información proporcionada es verificada como un medio de control adicional</p> <p>Se dispone de evaluaciones independientes sobre áreas críticas de la organización</p> <p>Con base en los antecedentes del último año, se considera que se han reportado las anomalías de forma oportuna</p> <p>Los objetivos de las operaciones son claramente conocidos</p>
	Evaluación y control de riesgos	<p>El personal sabe cuáles los riesgos potenciales</p> <p>El personal conoce los procedimientos para reportar una anomalía</p>

Variable	Dimensiones	Indicadores
Gestión del Conocimiento	Adquisición y generación	Frecuencia con que se realizan juntas de evaluación Se implementan acciones para mejorar el cumplimiento de objetivos de las políticas públicas sujetas a control
	Aprendizaje	Basado en Manuales o en el trato personal Frecuencia con que se imparte capacitación Los riesgos identificados dan lugar a revisiones periódicas para aminorarlos
	Aplicación	Se aplican propuestas de mejora que se realizan por parte del personal Se cambiaron procedimientos, objetivos o mecanismos de control como resultado de las áreas de oportunidad detectadas en la evaluación del último año
	Comunicación	El personal tiene acceso a juntas informativas Se emiten con regularidad boletines que circulan en papel o por email La página de internet del OIC está actualizada

Fuente: elaboración propia.

Matriz de Palabras Clave

Control Interno

Ambiente de control

Palabra clave	Texto en Reactivo
Prevención	1. El código de ética refleja la experiencia de casos conocidos de mala conducta que tratan de ser prevenidos
Supervisión	2. Los altos puestos de dirección realizan una supervisión de las actividades de forma conjunta o de forma individual
Responsabilidad	3. Reporte y distribución de responsabilidades
Estímulos	4. Estímulos al desempeño
Antigüedad	5. Antigüedad promedio del personal

Acciones de control

Palabra clave	Texto en Reactivo
Bancos de datos	6. La información disponible está almacenada en bancos de datos que pueden ser consultados por los servidores públicos del OIC
Informes periódicos	7. Se elaboran informes periódicos
Verificación	8. La información proporcionada es verificada como un medio de control adicional

Supervisión

Palabra clave	Texto en Reactivo
Evaluaciones independientes	9. Se dispone de evaluaciones independientes sobre áreas críticas de la organización
Reporte de anomalías	10. Con base en los antecedentes del último año, se considera que se han reportado las anomalías de forma oportuna

Evaluación y control de riesgos

Palabra clave	Texto en Reactivo
Conocimiento de objetivos	11. Los objetivos de las operaciones son claramente conocidos
Riesgos potenciales	12. El personal sabe cuáles los riesgos potenciales
Procedimientos de reportes de anomalías	13. El personal conoce los procedimientos para reportar una anomalía

Gestión del Conocimiento

Adquisición y generación

Palabra clave	Texto en Reactivo
Frecuencia de evaluaciones	14. Frecuencia con que se realizan juntas de evaluación
Acciones para cumplir objetivos	15. Se implementan acciones para mejorar el cumplimiento de objetivos de las políticas públicas sujetas a control

Aprendizaje

Palabra clave	Texto en Reactivo
Medio de aprendizaje	16. Basado en Manuales o en el trato personal
Frecuencia de capacitación	17. Frecuencia con que se imparte capacitación
Frecuencia de revisiones acorde a riesgos identificados	18. Los riesgos identificados dan lugar a revisiones periódicas para aminorarlos

Aplicación

Palabra clave	Texto en Reactivo
Aplicación de mejoras por parte del personal	19. Se aplican propuestas de mejora que se realizan por parte del personal
Cambio de "elementos" respecto de las oportunidades detectadas	20. Se cambiaron procedimientos, objetivos o mecanismos de control como resultado de las áreas de oportunidad detectadas en la evaluación del último año

Comunicación

Palabra clave	Texto en Reactivo
Acceso a juntas informativas para el personal	21. El personal tiene acceso a juntas informativas
Frecuencia de circulación de boletines	22. Se emiten con regularidad boletines que circulan en papel o por email
Actualización de la WEB del OIC	23. La página de internet del OIC está actualizada

Fuente: elaboración propia.

Los indicadores referidos serán recogidos mediante un cuestionario con respuestas de tipo Likert, el cual ofrezca cinco alternativas desde la nula, hasta siempre; procurando asignar un enunciado que haga que los encuestados eviten polarizar sus respuestas o dejarlas en el punto intermedio siempre.

Asimismo, se busca minimizar el número de reactivos, a fin de que sea más fácil alcanzar el número mínimo de cuestionarios resueltos y se reduzcan los tiempos de entrega de los mismos.

Para la aplicación del instrumento se solicitará un oficio de presentación al INAP, indicando las características y propósitos del estudio, así como una comunicación personal a cada uno de los 290 órganos internos de control del sector público federal que fueron encuestados por la Auditoría Superior de la Federación.

7. Propuesta de Instrumento de Investigación

El instrumento de investigación que entregó la ASF a los OICs para efectuar su estudio, se incluye como Anexo.

En virtud de que, a la luz de las consideraciones teóricas y emíricas que se han presentado en mi estudio, considero posible proponer un estudio con reactivos diferentes, que permita evaluar las condiciones que guarda la gestión del conocimiento y su relación con los mecanismos de control interno, así como aquellos que puedan contribuir a la ética pública, al aprendizaje y a la innovación.

Estudio de la gestión del conocimiento y el control interno en el sector público federal

Cuestionario Institucional

El siguiente cuestionario tiene como objetivo elaborar un estudio sobre los factores de aprovechamiento del conocimiento en los órganos internos de control (OIC) del sector público federal.

Le solicitamos que sus respuestas sean sinceras. Le recordamos que toda la información generada será anónima y no se vinculará con la entidad de la que proceden.

También le pedimos el tiempo necesario para responder las siguientes preguntas y de recabar, previamente, la información necesaria.

Agradecemos su colaboración invaluable para el desarrollo en esta área de la Administración Pública.

Primera Parte

Instrucciones.

Recopile y concentre el siguiente material. Cuando lo obtenga coloque una equis (X) en la casilla que corresponda

Material o información	Existe	Se tiene a la mano
Código de ética	Sí () No ()	Sí () No ()
Informe del último año sobre las áreas de oportunidad y/o riesgos detectados en el órgano de control interno	Sí () No ()	Sí () No ()
Base de datos que contenga información relativa a las situaciones de riesgo que deben ser prevenidas	Sí () No ()	Sí () No ()
Plan estratégico de la entidad	Sí () No ()	Sí () No ()
Documento formal que identifique los riesgos que pueden obstruir el cumplimiento del plan estratégico de la entidad	Sí () No ()	Sí () No ()
Registro o agenda de las juntas de evaluación sobre el cumplimiento de los objetivos de la entidad	Sí () No ()	Sí () No ()

Material o información	Existe		Se tiene a la mano	
Registro o agenda de visitas al lugar y/o entrevistas a los destinatarios (clientes o beneficiarios)	Sí ()	No ()	Sí ()	No ()
Registro de informes y documentos comprobatorios	Sí ()	No ()	Sí ()	No ()
Periódico mural o Boletín de la entidad (Impreso o electrónico)	Sí ()	No ()	Sí ()	No ()
Agenda de juntas de información general para el personal	Sí ()	No ()	Sí ()	No ()
Agenda de capacitación	Sí ()	No ()	Sí ()	No ()

Segunda Parte

Evalúe las siguientes afirmaciones y coloque una equis (X) en la casilla que considere se adecua más a su opinión:

	Nada	Algo	Regular	Bastante	Totalmente
1 El Código de ética refleja la experiencia de casos conocidos de mala conducta que tratan de ser prevenidos	()	()	()	()	()
2.1 El personal del Órgano Interno de Control tiene integridad.	()	()	()	()	()
2.2 El personal del Órgano Interno de Control tiene honestidad.	()	()	()	()	()
2.3 El personal del Órgano Interno de Control tiene responsabilidad.	()	()	()	()	()

3) En caso de que en el transcurso del último año se disponga de un informe que contenga las áreas de oportunidad y/o riesgos detectados en el órgano de control interno, los directivos del mismo se han reunido para analizar sus resultados ...

No lo han recibido	No se han reunido	Sí se han reunido
0	1	3

4) El personal recibe estímulos por su desempeño cuando contribuye al logro de los objetivos de la entidad:

No se evalúa el desempeño	Nunca	Al menos una vez en el año	Después de un año o más
0	1	2	3

5) La antigüedad promedio del personal en el órgano interno de control (incluyendo mandos y personal de apoyo) es de:

3 años o menos	3 a 6 años	6 a 12 años	12 a 18 años	Más de 18 años

6) En caso de que exista una base de datos que contenga información relativa a las situaciones de riesgo que deben ser prevenidas, ¿con qué frecuencia es consultado por el personal del OIC?

No se cuenta con una base de datos	Casi nunca o nunca	Pocas veces	Ocasionalmente	Frecuentemente o siempre

7) En caso de que exista una base de datos que contenga información relativa a las situaciones de riesgo que deben ser prevenidas, ¿qué tan actualizada está?

Es decir, la información más reciente al día de hoy que se tiene es...

No se cuenta con una base de datos	Más de un año	un año a 6 meses	6 meses a 30 días	30 días o menos

8) En caso de que se disponga formalmente de un documento por el cual queden identificadas para cada objetivo y meta del plan estratégico de la entidad los riesgos que pueden obstruir el cumplimiento de los mismos, califique los siguientes aspectos:

[] No se cuenta con este documento. Salte a la pregunta 10.

9) Es completo

Nada de acuerdo		Ni de acuerdo ni en desacuerdo		Totalmente de acuerdo
1	2	3	4	5

10) Está actualizado

Nada de acuerdo		Ni de acuerdo ni en desacuerdo		Totalmente de acuerdo
1	2	3	4	5

11) Permite que el personal conozca sus responsabilidades para prevenir riesgos

Nada de acuerdo		Ni de acuerdo ni en desacuerdo		Totalmente de acuerdo
1	2	3	4	5

12) Está usted de acuerdo o en desacuerdo con la siguiente afirmación:

El personal sabe cómo actuar cuando se haya detectado alguna anomalía que suponga un riesgo para el cumplimiento de los objetivos institucionales:

Nada de acuerdo		Ni de acuerdo ni en desacuerdo		Totalmente de acuerdo
1	2	3	4	5

13) Está usted de acuerdo o en desacuerdo con la siguiente afirmación:

En el último plan anual de trabajo del OIC se ven reflejadas adecuaciones que resultan de la detección de riesgos o problemáticas detectadas en los dos últimos años.

Nada de acuerdo		Ni de acuerdo ni en desacuerdo		Totalmente de acuerdo
1	2	3	4	5

14) Se hacen públicos los informes o actividades de la gestión del OIC

Nunca	Pocas veces	A veces	Frecuentemente	Siempre
1	2	3	4	5

15) Existe un procedimiento, manual o lineamiento formal de comunicación e información social respecto de las actividades y facultades del OIC

[] Sí [] No

16) Con base en los antecedentes del último año, se considera que se han reportado las anomalías de forma oportuna.

Nada de acuerdo		Ni de acuerdo ni en desacuerdo		Totalmente de acuerdo
1	2	3	4	5

17) ¿En el último año se han practicado auditorías externas o evaluaciones independientes que identifiquen y expliquen la situación de riesgos del OIC?

[] Sí se han practicado

[] No se han practicado

18) Con qué frecuencia se realizan juntas para la evaluación del cumplimiento de los objetivos de la entidad

Nunca	Anualmente	Cada seis meses	Al menos una vez en el trimestre	Al menos una vez al mes
1	2	3	4	5

19) Para que el OIC sepa si se están cumpliendo los objetivos de la entidad, con qué frecuencia suele realizar visitas al lugar y/o entrevistas a los destinatarios (clientes o beneficiarios):

Nunca	Pocas veces	A veces	Frecuentemente	Siempre
1	2	3	4	5

20) Para que el OIC sepa si se están cumpliendo los objetivos de la entidad, con qué frecuencia recibe informes y documentos comprobatorios:

No sabe	Nunca	Pocas veces	A veces	Frecuentemente
0	0	1	2	3

21) Para que el OIC sepa si se están cumpliendo los objetivos de la entidad, con qué frecuencia se vale de información de terceros como la prensa o estudios académicos, (incluyendo evaluación de órganos como CONEVAL o análogos):

No sabe	Nunca	Pocas veces	A veces	Frecuentemente
0	0	1	2	3

22) Para que el OIC sepa si se están cumpliendo los objetivos de la entidad, con qué frecuencia se consulta al personal de la entidad sobre sus impresiones respecto de los avances o dificultades que enfrentan:

No sabe	Nunca	Pocas veces	A veces	Frecuentemente
0	0	1	2	3

23) ¿Cuál de las siguientes afirmaciones refleja mejor el criterio que se sigue en el OIC? (Escoja sólo una)

Los objetivos de la entidad son los que están formalizados en la ley o normativa correspondiente.

Los objetivos de la entidad se han definido en los planes y programas en aplicación.

Los objetivos de la entidad están en el cumplimiento de las necesidades o expectativas de los clientes o destinatarios.

Otro: _____

24) ¿Cuál de las siguientes afirmaciones refleja mejor la situación que se verifica en el OIC? (Escoja sólo una)

Con base en la experiencia y el aprendizaje se adaptan y transforman las acciones de la entidad para el mejoramiento de objetivos o procesos

Se maneja un modelo inercial en el que se mantienen los objetivos y procesos del año(s) anterior(es)

El cambio en los objetivos y procesos sigue las indicaciones de la alta dirección

El cambio en los objetivos y procesos sigue las indicaciones de asesores o evaluadores externos

Otro: _____

Califique de 1 a 5 los siguientes aspectos de la capacitación. Donde la calificación mínima es 1 y la máxima es 5:

Considere...	1	2	3	4	5
25) La cantidad del personal que se capacita.	()	()	()	()	()
26) La frecuencia de la capacitación.	()	()	()	()	()
27) Considerando la calidad de la capacitación.	()	()	()	()	()

28) Qué tan frecuente es que el personal del OIC dialogue sobre las necesidades del trabajo y proponga ideas para mejorarlo

Nunca		A veces		Siempre
1	2	3	4	5

29) Si existe un boletín, ya sea impreso, electrónico o periódico mural, con qué frecuencia aparece:

Más de 6 meses	De 3 a 6 meses	de 1 a 3 meses	Cada mes	Menos de un mes
1	2	3	4	5

No lo hay 0

No lo se 0

30) En caso de que se realicen juntas para informar al personal de asuntos generales del OIC, con qué frecuencia se realizan:

No se realizan	Depende del asunto	Más de un mes	Cada mes	Menos de un mes
1	2	3	4	5

31) ¿Cómo se imparte la capacitación? Califique de 1 a 5

Totalmente por manuales y documentos		Mitad documental y mitad personal		Totalmente por orientación personal
1	2	3	4	5

A continuación, aparecen algunas preguntas de apreciación respecto de la forma en que se trabaja en su OIC. Responda de 1 a 5 donde 1 es totalmente en desacuerdo hasta 5 totalmente de acuerdo.

32) Se prefiere un trabajo interdisciplinario que uno por funciones separadas

No se	Totalmente en desacuerdo		Ni de acuerdo, ni en desacuerdo		Totalmente de acuerdo
0	1	2	3	4	5

33) Se prefiere la aportación del personal con antigüedad que el de personas con títulos universitarios

No se	Totalmente en desacuerdo		Ni de acuerdo, ni en desacuerdo		Totalmente de acuerdo
0	1	2	3	4	5

34) Se prefiere encontrar soluciones en equipo que de forma individual

No se	Totalmente en desacuerdo		Ni de acuerdo, ni en desacuerdo		Totalmente de acuerdo
0	1	2	3	4	5

35) El cumplimiento de los objetivos institucionales genera un sentido de compromiso en las personas que integran la entidad

No se	Totalmente en desacuerdo		Ni de acuerdo, ni en desacuerdo		Totalmente de acuerdo
0	1	2	3	4	5

36) Se conocen y se entienden los factores que obstaculizan el cumplimiento de los objetivos institucionales

No se	Totalmente en desacuerdo		Ni de acuerdo, ni en desacuerdo		Totalmente de acuerdo
0	1	2	3	4	5

37) Para cumplir mejor o superar obstáculos al cumplimiento de objetivos, se permite experimentar soluciones alternativas

No se	Totalmente en desacuerdo		Ni de acuerdo, ni en desacuerdo		Totalmente de acuerdo
0	1	2	3	4	5

38) Cuando no se alcanzan los objetivos de la entidad, existe una evaluación de lo ocurrido

No se	Totalmente en desacuerdo		Ni de acuerdo, ni en desacuerdo		Totalmente de acuerdo
0	1	2	3	4	5

39) El personal está en conocimiento de lo que hacen sus compañeros, ya sea en la misma área o en otras

No se	Totalmente en desacuerdo		Ni de acuerdo, ni en desacuerdo		Totalmente de acuerdo
0	1	2	3	4	5

40) Por lo general entre los compañeros de trabajo hay confianza

No se	Totalmente en desacuerdo		Ni de acuerdo, ni en desacuerdo		Totalmente de acuerdo
0	1	2	3	4	5

41) Los jefes promueve que les lleguen propuestas o sugerencias para mejorar el funcionamiento de la entidad

No se	Totalmente en desacuerdo		Ni de acuerdo, ni en desacuerdo		Totalmente de acuerdo
0	1	2	3	4	5

42) El personal se siente libre para expresar sus ideas respecto al funcionamiento de la entidad y cómo puede mejorarse

No se	Totalmente en desacuerdo		Ni de acuerdo, ni en desacuerdo		Totalmente de acuerdo
0	1	2	3	4	5

Conclusiones

Esta investigación fue adelantándose con base en algunas intuiciones básicas acerca de la burocracia y el control interno. Sin asumir una posición de descalificación gratuita, ni tampoco de triunfalismos cómodos y prematuros, se tiene que reconocer que México, sus instituciones, partidos políticos, legisladores y demás partícipes en la vida pública han hecho mucho y en la “dirección correcta” para establecer bases para el desarrollo del país, dotar de más rigor y profesionalismo a su Administración Pública, leyes más adecuadas a las necesidades y acordes con las mejores prácticas internacionales.

La documentación histórica y teórica prueba que no hay omisiones en la agenda pública, sino que se abordan de forma constante asuntos relativos a la transparencia, la rendición de cuentas, la fiscalización superior, los derechos humanos, así como la democracia, la eficiencia y la competencia económica.

Al constatar un clima político, económico y social en el que no se verifican claramente los objetivos que política y jurídicamente han sido definidos, se vuelve obligado indagar, para un investigador social y un espectador reflexivo, qué explicaciones pueden dar cuenta de estos fenómenos.

Para alguien con una formación inicial en la filosofía y con una formación que ha continuado en el ámbito de las políticas públicas resultan notorias ciertas dimensiones del fenómeno, como puede ser la relación entre conocimiento y realidad, entre racionalidad teórica y práctica, así como ética personal e institucional.

Fue así que determiné encausar la investigación a dos temas que están en el fundamento del Estado moderno de derecho, a saber, conocimiento y control. El control no sólo es el cemento del sistema jurídico, como lo entendió Kelsen, es también la base para el cumplimiento de los fines y objetivos de la administración, al punto que no se puede administrar sin controlar.

Las conclusiones que se desprenden de nuestra investigación son entonces, las siguientes:

Conclusión 1. Características del Sistema de Control Interno

1.1. La Administración Pública emplea un conjunto de tecnologías del control. A su vez, estas tecnologías de control tienen varios objetivos, unos endógenos, otros exógenos y otros transitivos al sistema gubernamental.

Los objetivos endógenos están en una administración que se controla a sí misma, siguiendo las reglas de la racionalidad instrumental, busca capitalizar sus medios para cumplir sus objetivos.

El control exógeno es el que ejerce el Estado al operar de manera que materializa los objetivos definidos a través del derecho. Así, la sociedad queda controlada a través de la educación, de la ley, la policía, los impuestos y todo un conjunto de mecanismos que determinan los cauces de la vida pública.

Por último, los controles transitivos son aquellos que alinean sistemas paralelos y complementarios, internacionales, económicos o científicos, los cuales cumplen fines compatibles a los políticos, pero gozan de relativa autonomía y son capaces de crear sus propios mecanismos de control.

1.2. La característica más importante del control es que es una tecnología destinada a la conservación. Es el eje de un cuerpo en movimiento cíclico; es lo que lo mantiene en equilibrio entre el centro de gravedad y la fuerza centrífuga que lo impulsa a proyectarse al exterior.

En el ámbito de la Administración Pública, el control mantiene las condiciones de funcionamiento de la organización pública alineada con el cumplimiento de sus objetivos. Esta investigación mostró que sus objetivos adquieren un carácter formal y no material.

1.3. La evidencia empírica analizada respecto a las condiciones del Sistema de Control Interno del Sector Público Federal permite destacar los siguientes hallazgos:

- a) El instrumento de investigación de la ASF se limita a verificar el cumplimiento formal, consistente en que los OICs dispongan de determinada documentación, no tiene mecanismos para realizar una evaluación realmente *objetiva*, es decir, su evaluación es *documental* y las *prácticas* concretas en las organizaciones no fueron objeto de estudio.
- b) La investigación de la ASF fue incompleta ya que no incluyó todos los 87 puntos del marco COSO sino que se concentró en 37, de ellos, sin justificar las razones, sólo reportó 16. Este dato prueba que en varios niveles existe una insuficiente gestión del conocimiento, de transparencia y rendición de cuentas.
- c) Se reportaron diferencias muy importantes entre el estudio del año 2013 y el de 2014.
- d) El *reporte* del año 2013 mostró que había una gran diferencia entre la auto-evaluación que hicieron los OICs y la evaluación documental producida por la ASF. Esto se explica porque en un primer momento los órganos manifestaron contar con una documentación que posteriormente no fue encontrada por la ASF.

El reporte del año 2013 evitó dar tanta importancia a la brecha entre evaluación interna y externa, calificando simplemente como “cumplidos” los ítems. Lo que mostró un cambio en el tratamiento de los datos, pero también una flexibilización en sus criterios, lo que resultó muy favorable a los OICs y a la presencia pública de la Secretaría de la Función Pública.

- e) Al evaluar aquellas dimensiones e indicadores que más aportan al control interno en el Sector Público Federal resultó que la “Evaluación de riesgos” es el aspecto más débil. Este componente requiere realizar investigación y cruce de información, para documentar aquellas áreas susceptibles a la corrupción o la intromisión de factores que impidan alcanzar los objetivos institucionales.

La dimensión “Información y comunicación” aparece como la más fuerte, aunque sólo se consideraron 2 temas: contar con un manual para elaborar informes y contar con un plan de gestión y recuperación de recursos informáticos. El uso de los medios de comunicación, identificar sus destinatarios, así como proporcionar contenidos a informar en cantidad y calidad, no parecen ser aspectos que merezcan una reflexión a los ojos de los órganos de control y la ASF. No puede considerarse satisfactorio ni lo que indagó el estudio, ya que los parámetros de COSO son mucho más ambiciosos, ni lo que están aportando los OICs en este tema.

Las dimensiones con mayor dinamismo entre estos dos años fueron la de “ambiente de control” y “acciones de control” la que menos tuvo fue “supervisión”.

Los indicadores más importantes en el estudio son:

- Programas de capacitación institucional contempla temas en materia de ética e integridad, control interno, administración de riesgos;
- Existe un procedimiento para la investigación de actos contrarios a la ética;
- Línea ética o mecanismo similar para captar denuncias por actos contrarios a la ética y conducta institucional; y
- Actualización profesional de los miembros del COCODI en materia de control interno, riesgos de integridad.

En cambio, los menos importantes son los relacionados con el Código de conducta, de ética y el comité de Ética. Esto no supone que sean menospreciados estos temas, ya que casi la totalidad de los OICs han cumplido con ellos, sino que son elementos “al margen” del sistema de control, con una limitada incidencia. Por eso no sorprende que entre los 4 indicadores que más explican el cambio de resultados de un año a otro, aparezcan 2 en los que la ética es mencionada: “Existe un procedimiento para la investigación de actos contrarios a la ética” y “Línea ética o mecanismo similar para captar denuncias por actos contrarios a la ética y conducta institucional”. El primero era atendido por 79 y el segundo por 32 OICs en el año 2013 y al año siguiente el cumplimiento formal llegó a 204 y 160 OICs, respectivamente.

Los otros dos aspectos que más contribuyeron a explicar el cambio, corresponden a acciones de capacitación y desarrollo del personal,

que conectan directamente con la gestión del conocimiento, a saber: "Programas de capacitación institucional contempla temas en materia de ética e integridad, control interno, administración de riesgos" y "Actualización profesional de los miembros del COCODI en materia de control interno, riesgos de integridad". Estos indicadores pertenecen a la dimensión "Ambiente de control".

- f) El análisis de correlaciones r aporta evidencias definitivas para entender lo que pasó entre ambos estudios. Los resultados de mi análisis muestran qué dimensiones están ligadas más entre sí y cuáles menos:

El año 2013 se evidenció una fuerte correlación entre "Información" y "Actividades de control" ($r=0.93$), en cambio fue muy débil "Evaluación" y "Supervisión" ($r=0.37$).

El año 2014 estas correlaciones cambiaron mucho: el primer par bajó a $r=0.81$ y el segundo aumentó hasta $r=0.83$. La más débil correlación pasó a 0.71, muy por encima de la más baja de año anterior.

- g) A su vez, ante la hipótesis de que se habrían manipulado las cifras para hacer aparecer mejores resultados. La prueba de muestras independientes por diferencia de medias fue de gran ayuda para mostrar que en cada una de las dimensiones hay un valor p significativo para declarar que las muestras son diferentes y, por lo tanto, que no hubo una manipulación de los resultados.
- h) Los incisos f) y g) muestran que hubo un trabajo completo y sistemático sobre todo el conjunto de dimensiones e indicadores, los resultados se movieron no de una manera "natural" sino atendidos intencionalmente, para emparejar las condiciones de control interno de acuerdo al instrumento de estudio que se entregó a los OICs. Este dato se retoma en la conclusión C9.
- i) En el segundo estudio, la ASF reportó "cumplidos" aspectos que a la hora de medir los indicadores arrojan una calificación de 5.3 sobre 10, lo que denota un relajamiento en los estándares de control y hace aparentar que de un año a otro se homogeneizó el marco de control interno en el Sector Público Federal.

No obstante, este abultado número de "cumplidos" pasa por alto no sólo que mejora la cobertura de cumplimiento, sino que en todas las dimensiones aumentó la dispersión en sus datos, como muestra el estadístico s . En los extremos está ambiente de control ($s=10.31$)

mientras que la Evaluación de Riesgos reporta la menor dispersión ($s=7.90$). La dispersión de las otras tres dimensiones tiene un incremento significativo lo que indica un error en la apreciación en la mejora de la evaluación 2014. Ya que hubo quienes mejoraron mucho y otros no lo hicieron. Este dato fortalece la conclusión de que la calificación de "cumplido" oculta la situación cualitativa real del estado que guarda cada uno de los rubros del marco de Control Interno.

Conclusión 2. Características de la Gestión del Conocimiento en el Sistema de Control Interno del SPF

2.1. Las pruebas estadísticas aplicadas a los datos entregados por la ASF verifican un doble aprendizaje:

- a) el que tuvieron los propios OICs para satisfacer en mejores términos los indicadores requeridos, pero sólo en la medida en que fueron requeridos.
- b) El que tuvo la propia ASF para mejorar la presentación de los resultados y aparentar una eficacia superior en el control que ejerce sobre los OICs

Al hacer un análisis de los resultados desde arriba y desde fuera, esto es, el que puede elaborar un investigador independiente comparando datos cualitativos y cuantitativos, se evidencia una cierta colusión entre el fiscalizado y el fiscalizador ya que ambos justifican su trabajo, el uno mostrando la eficacia de su control y el otro en su adecuación a los términos controlados.

Esta conclusión tiene que conectarse con los resultados empíricos reportados con Axelrod (1986), quien en el estudio de teoría de juegos en la conocida condición del dilema del prisionero, encontró que actores en competencia, incluso en juegos de suma cero, son capaces de coordinarse sin requerir de una comunicación y sin mediar acuerdos formales, ni un tercero como árbitro, sino por un aprendizaje de estrategias evolutivas.

Axelrod (1986, pp. 77ss), puso como ejemplo la situación que se vivía en las trincheras de la primera guerra mundial, donde los soldados aprendieron que era mejor no intentar cargar contra el enemigo por el elevado número de bajas, así que simulaban atacar para justificarse ante sus mandos, pero actuaban para infringir el menor daño al enemigo, el cual respondía de manera semejante.

2.2. Conocer es, según se mostró a lo largo del trabajo, tanto un saber teórico destinado a explicar la realidad, como un saber práctico, especialmente en el terreno de la Administración Pública, en el cual se ha dado valor al hacer y al transformar, eficientar, satisfacer necesidades, etcétera. Por último, el conocimiento es medio de poder, sirve a aquellos que poseen o aspiran a obtener el poder y conservarlo.

Existe un uso del conocimiento por parte de los Órganos Internos de Control, que aplican diversos componentes, previstos por la tecnología de gestión de conocimiento, aunque no todos:

- Conservación: a través de archivos y documentación de procesos. Conocimiento explícito.
- Comunicación: a través de medios electrónicos como el correo electrónico y las páginas web. Conocimiento explícito.

La evidencia empírica permite constatar que hubo aprendizajes y aprovechamiento del conocimiento de lo explícito a lo tácito y de nuevo a lo explícito, sin embargo, el uso del conocimiento sirve para reforzar la racionalidad burocrática orientada al cumplimiento formal y no sustantivo.

2.3. En la época actual, también llamada era de la información, mientras que las empresas privadas dependen para su éxito de asegurar la satisfacción del cliente, las organizaciones públicas están diseñadas para el cumplimiento en un marco de legalidad y legitimidad. Lo primero es una condición necesaria para su acción, lo segundo es un resultado de la eficacia en su desempeño. Aunque no se definan así, las organizaciones privadas son en gran medida industrias de conocimiento que requieren saber qué demandan sus clientes, en qué cantidad y con qué características.

A diferencia de las empresas privadas, en el ámbito del sector público los destinatarios de bienes y servicios no tienen libertad para elegir, sino que la relación se establece sobre la base de un derecho del ciudadano y un deber del Estado. Prevalece siempre o la mayoría de las veces un poder monopólico del Estado que hace que sus bienes y servicios no tengan sustitutos en el mercado y no puedan ser sometidos a un proceso de racionalización por el mercado. El derecho fija la obligación, la política hace que tenga una eficacia. Así, existe una mediación no sólo jurídica y política, sino ética para que los gobiernos provean bienes y servicios públicos en escala humana, con unas características dignas y meritorias de calidad, cantidad, oportunidad y trato para los ciudadanos.

Conclusión 3. Problemáticas detectadas en la gestión del conocimiento del sistema de control interno del Sector Público Federal

3.1. Existe una gestión eficaz del conocimiento que está sometida a la racionalidad burocrática o disciplinaria prevaleciente en el Sector Público Federal, por lo que los aprendizajes no rompen la dinámica de falta de relevancia social de las políticas públicas. En otras palabras, el criterio de su efectividad es el propio sistema burocrático que ha definido los objetivos (endógenos) y por ello no puede rendir resultados socialmente relevantes. Hace lo que se le controla, no lo debido.

Este comportamiento indica un aprendizaje perverso. La posibilidad de estar ante conductas de simulación o disimulo amerita considerar que la evidencia empírica disponible (C1.3g) prueba que no hay evidencia de manipulación de los resultados, pero sí la hay de encubrimiento de los mismos. Por lo que, con la evidencia disponible, puede decirse que hubo disimulo de información. Esta acción, que no puede ser sino intencional, supone como se ha dicho, que hay capacidad de aprendizaje y aplicación del conocimiento, pero sólo en sentido de preservación del orden burocrático prevaleciente.

3.2. El sistema de control interno funciona como una tecnología de conservación y, por lo tanto, no es un medio de cambio. La existencia y dinámica actual de los mecanismos de control interno implica que la Administración Pública no pueda innovar, adaptarse y crear valor público. Con ello se explica el por qué no se alcanzan los resultados anunciados políticamente, el dinamismo de la Administración Pública la mantiene fija. Aunque se reconoce un potencial de transformación, el impulso a la innovación no procede de factores endógenos sino externos a la Administración Pública.

3.3. Los procesos de cambio y reforma estructural del Sector Público Federal responden a presiones del medio, presiones sociales, crisis de gobernabilidad o de eficiencia económica, pero no de procesos de aprendizaje internos y de búsqueda intencional de cambios e innovación.

3.4. Competitividad, eficiencia, confianza en las instituciones, reducción de la impunidad y erradicación de la corrupción son objetivos socialmente exigidos al sector público federal, que no están siendo alcanzados y no se podrán lograr si no es mediante una conceptualización diferente del control interno.

3.5. El servidor público no hace *lo debido*, sino *lo que se le controla*. Hacer lo debido, es decir, lo necesario o lo que compete a la responsabilidad ética y profesional en el desempeño del servicio público implica ir más allá del acatamiento a las conductas normadas, debido a que supone auto-gestión, autoestima, desciframiento del medio, adaptación, innovación, vínculo social, etc.

Hacer lo que se controla es estar sometido a un *check list* frío, impersonal, propio de una racionalidad burocrática, con un escaso valor agregado, anacrónico para la era de la información y la comunicación, e incapaz de generar valor público.

El estudio aportó evidencias de que el OIC está para verificar el cumplimiento, la invariancia, que los procedimientos se hayan efectuado aun cuando los destinatarios no tengan una opinión positiva de los bienes y servicios recibidos. Pero todavía a un nivel más estructural si tienen o no incidencia en cambiar sus condiciones de vida, en dotarlos de autonomía para realizar sus planes de vida. Esa sería una meta acorde con el ideal rawlsiano de justicia (Rawls, 1999) que dota al individuo tanto de los medios esenciales para desarrollar una vida acorde con el ejercicio de su libertad, garantizándole autoestima y capacidad de autodeterminación.

Ya que existen 3 niveles de control Micro, Mezzo y Macro, no basta establecer que se cumplen endógenamente los factores de control y con eso se cuenta con una Administración Pública competente y eficiente, ya que los ciudadanos no son clientes y no tienen libertad para elegir quién o a qué costo se satisfarán sus necesidades, la Administración Pública tiene que comprometer su gestión del conocimiento para proveer bienes y servicios públicos en escala humana de calidad, cantidad, oportunidad y trato.

Los mecanismos de control extienden y reproducen una cultura que no premia la innovación sino la conservación, el salirse de los causes es visto como algo temerario y existe un miedo fundado a que estas acciones sean castigadas en lugar de ser premiadas.

3.6. La burocracia cambia de metodología, pero no su epistemología. Esto evidencia la presencia de cierta gestión del conocimiento, pero subordinada a la racionalidad burocrática.

3.7 Los estudios existentes muestran que incluso los servidores públicos son escépticos respecto a la capacidad de control de la administración

que sirven y que se mueven en dos conjuntos de valores en contradicción, unos que responden al cumplimiento que los conducen a extraordinaria eficacia burocrática y otros, de carácter éticos y republicanos en los que se muestran más bien cínicos.

Conclusión 4. Importancia de las condiciones del medio

4.1 La gobernanza es uno de los objetivos del gobierno contemporáneo, el concepto permite dar cabida a los procesos históricos de transformación que consisten en la fragmentación del poder tanto formal como real, así como dispersar la información y el conocimiento, lo que en conjunto implica políticamente empoderar a los actores y así, favorecer su participación.

La función de lo que se conoce como gobierno deja de estar depositada en una organización (la Administración Pública) y se ejerce por múltiples actores a modo de redes. En ese contexto es forzado que se incorpore la gestión del conocimiento a la Administración Pública y se transforme la idea de control.

4.2 En nuestro contexto es imposible ejercer el control como se pensó y planificó en tiempos de Bentham, Weber o Taylor, y como se ejercía en México hasta hace unos años, por eso la superabundancia de medios de control no asegura la eficiencia, la eficacia, la competencia profesional y la provisión oportuna y adecuada de bienes y servicios públicos. Las más recientes reformas constitucionales (de finanzas públicas y responsabilidad financiera, educativa, de transparencia y anticorrupción) operan en una doble dinámica que las neutraliza, por una parte, obedecen a una racionalidad burocrática en la que se espera “controlar” en sentido fuerte las conductas y, por otra, operan en el sentido de gobernanza (fragmentando el gobierno) y de innovación (presionando por un cambio administrativo). Ejemplo más elocuente es la tendencia a hacer leyes “nacionales” que reconocen la imposibilidad de controlar a nivel local y buscan restituir los controles a nivel central, estas reformas obedecen a un paradigma de gobierno rebasado.

4.3 En la actualidad, gracias a las tecnologías de la información, la globalización y la democracia, la gran sociedad tiene también acceso al conocimiento. Esto supone que no se puede gobernar como se hacía antes, teniendo una facultad amplia e incontestada de decisión. Ahora, no sólo se tienen que argumentar y justificar las decisiones gubernamentales, sino que se tiene que demostrar que se han verificado los resultados previstos, lo que se traduce en legitimidad para los gobiernos.

4.4 Una de las contribuciones de la gobernanza global es la generación de mecanismos multilaterales de evaluación y control sobre la gestión gubernamental, entre los cuales se inscriben los estándares del Marco COSO, los lineamientos ISSAI aplicados por los países integrantes de INTOSAI, los parámetros evaluados por Transparencia Internacional, el Banco Mundial, OCDE y la ONU respecto al uso de activos y, a los equilibrios financieros nacionales por parte del FMI.

En este sentido, se presenta ante nosotros una doble valoración:

- a) Los mecanismos multilaterales anteriormente descritos son de hecho formas de control, si bien externo y tienen un carácter global y, salvo los casos en que media un tratado internacional ratificado, no son vinculantes. Todo este esquema se acerca más a la forma tradicional de control que ha sido criticada aquí.
- b) La gobernanza global involucra una multitud de actores tanto políticos como sociales, quienes al estar participando y opinando sobre la situación que guardan los asuntos públicos y su gestión, están también propiciando la innovación y el uso democrático del conocimiento.

Estas dos tendencias, en relación dialéctica, generan una expectativa favorable para una forma distinta de manejar el control interno aprovechando la participación social (OCDE, 2007).

Conclusión 5. Objetivos identificados para aprovechar la gestión del conocimiento en el sistema de control interno del SPF

5.1. El intento de alcanzar una sociedad positiva, en la que todo ocupe un puesto y responda a un orden racional y por lo tanto, se excluyan las contradicciones, pasa por alto que la dialéctica es también una regla natural de la evolución y que, por tanto, prevalecerán siempre paradojas que hacen compleja cualquier sociedad humana y el funcionamiento de las organizaciones.

Para desencadenar el potencial del control interno es necesario aceptar la incertidumbre, la heterogeneidad y la complejidad.

5.2. Ya que se pudieron diagnosticar las limitantes del sistema de control interno, entonces también es posible proponer hacia dónde cambiar, en qué aspectos y cómo, para hacer de la Administración Pública Federal un mecanismo que refleje el dinamismo de la sociedad y se adapte a las transformaciones sociales y culturales.

5.3. Bajo la lógica de la racionalidad económica neoinstitucional para inducir el cambio de las conductas se tienen que alterar los patrones de incentivos. La opción de la nueva gestión pública es poner a competir, hacer competentes, a los administradores públicos, fragmentar los monopolios que quedan en manos del sector público.

Sin embargo, como expuso Rawls en su *Teoría de la Justicia* (1999), es posible y necesario establecer bases no utilitaristas para la organización social, lo que también tiene que verse reflejado en la Administración Pública Federal. Estas bases comprometen a alcanzar ciertos valores políticos esenciales como la libertad, una igualdad mínima, el reconocimiento de derechos, la educación, la participación y la ética pública, entre otros.

En su vertiente Estatal, la *Teoría de la Justicia* propugnó por un orden que se basaba en la máxima libertad posible e igualdad de oportunidades, por una parte, y un sistema en que las mejores condiciones de algunos siempre vinieran acompañadas de mejoras para los menos aventajados.

En su vertiente Institucional, la *Teoría* sustenta la participación no sólo en las condiciones de contar con los medios para una prosperidad mínima, así como libertades políticas, es necesario también el acceso a la información y la posibilidad de que los ciudadanos, tanto como los servidores públicos en sus organizaciones, puedan exponer sus razones, lo que denomina *racionalidad deliberativa*.

5.4. Para alcanzar el objetivo de un gobierno abierto y transparente se requiere un paradigma distinto en la Administración Pública. Los expertos reconocen que, si se cumple al pie de la letra los alcances de transparencia, esto no es suficiente para traducirse en participación e innovación. El conocimiento entraña la apropiación del conocimiento y que existan espacios o medios para poner en común este conocimiento. Una de las formas en que esto se hace posible es mediante las nuevas tecnologías de la información, sin embargo, no puede soslayarse que muchos efectos indeseables están comprometidos: actores radicales y antisociales, grupos criminales y terroristas también aprovechan ampliamente estos nuevos recursos de información y comunicación, de hecho, cada vez más, son ellos “empresas de conocimiento”.

La proliferación de espacios de comunicación e información genera la contradicción de que cada vez es más difícil tener certeza sobre la calidad y veracidad de la información y, por otro lado, un insuficiente desarrollo de competencias educativas dificulta que los ciudadanos puedan aprovechar estos medios. Asimismo, la proliferación de mensajes desvía la atención de asuntos de interés público que justifican una amplia información y movilización.

5.5. Otra de las contradicciones es que la sociedad eleva reclamos para que existan controles más fuertes en la Administración Pública y al mismo tiempo desea que haya más flexibilidad y adaptación para satisfacer las necesidades de bienes y servicios públicos con características determinadas. Esta es una contradicción irresoluble bajo las condiciones actuales, a menos que se generen las condiciones de confianza en el gobierno suficientes para que éste puede aflojar sus controles y propicie un trabajo más local y flexible.

5.6. Para evitar la corrupción y mejorar el desempeño en la provisión de bienes y servicios públicos se requiere de fórmulas que rompan la inercia de racionalidad burocrática demostrada. Esta es una racionalidad postburocrática adecuada las exigencias de la complejidad, pluralidad, gobernanza y la sociedad de la información.

Este modelo puede resultar de la integración de 4 premisas clave aportadas por la teoría de gestión del conocimiento:

- a) El conocimiento es un bien público
- b) Las organizaciones de la Administración Pública deben promover activamente y crear por lo tanto mecanismos para circular el conocimiento
- c) El conocimiento no se adquiere por decreto, sólo se aprende espontáneamente, por *insight* y, por ello las organizaciones tienen que crear condiciones que hagan surgir espontáneamente el aprendizaje. Esto porque existe una transmisión y procesamiento del conocimiento en el binomio tácito-explícito.
- d) La sociedad, la Administración Pública y los Poderes públicos tienen que prepararse para tolerar “la pérdida de control” esto es, apostarle a la flexibilidad, la innovación, la adaptación y la incertidumbre generada por la iniciativa del factor humano y su libre arbitrio.

5.7. Las condiciones de la era del conocimiento imponen que la Administración Pública asuma no sólo un programa de transparencia, sino un programa que incluya: comunicación interna y externa, aprendizaje, investigación e innovación. Estas, que son características que se ponen en el currículo educativo, tienen que estar incluidas igualmente en el sistema administrativo y por ello, importantes reformas tienen que hacerse para que la administración evolucione, invierta en capital humano, en generación de publicaciones y tenga más intercambio transversal (multidisciplinario, social e internacional).

5.8. La ética pública entendida como la interiorización de normas de conducta que se aceptan por su necesidad y razón y no porque sean objeto de vigilancia (Kohlberg, 1981) es una condición necesaria para romper la dinámica de vigilancia donde los mecanismos de control de corte burocrático tienden a crecer infinitamente y a volverse financiera, jurídica y políticamente inviables.

El desarrollo de la ética, como pensaba este mismo autor requiere de un ejercicio constante, ya que la ética es una práctica y no una teoría (Aristóteles, 1985) y, por lo tanto, se le aprende no en los libros de texto sino enfrentándose con libertad y con criterio a la toma de decisiones y a la responsabilidad de las consecuencias.

En la imagen de la pirámide de Kelsen, el orden jurídico siempre tiene un nivel superior que controla el cumplimiento de los niveles inferiores. La tendencia en nuestro país es a multiplicar los mecanismos de control y a pesar de ello las conductas no se orientan en el sentido de la cooperación y la vigencia del Estado de Derecho.

La paradoja de la pirámide de Kelsen es que nunca existirán suficientes niveles de control, en cambio, la idea de una ética de autoregulación (Mockus y Corzo, 2003) implica por un lado crear mecanismos de acuerdo público sobre las reglas de convivencia y hacer que su cumplimiento se ejerza de manera lo más directa y cercana posible a los actores.

Las contradicciones y la incertidumbre no pueden quedar fuera de la vida pública. El Estado es un mecanismo flexible que debe servir para manejar esa incertidumbre sustentado en unos mínimos que den estabilidad, confianza y libertad de acción a las personas. Y, en consecuencia, no se puede convertir al Estado en una dictadura contra la creatividad y la innovación.

Los medios de control serán siempre una tentación, porque el ser humano busca domesticar la incertidumbre, la finitud y el azar. Ese es un ideal imposible, como mostró el mito del Talón de Aquiles no existe tal sistema invulnerable. Sin embargo, esa dialéctica entre control y libertad, entre conocimiento y domesticación de la voluntad son intrínsecas a nuestra cultura.

... la cultura vive siempre del deseo de alcanzar una síntesis definitiva entre sus componentes en conflicto y de la incapacidad orgánica de lograrla. La consumación de esa síntesis sería la muerte de la cultura, como lo sería también la renuncia a la voluntad de síntesis (Kolakowski, 1975).

En las actuales condiciones de México, en la que prevalece una alarmante crisis de confianza en nuestras instituciones, parece que es urgente cambiar nuestros paradigmas mentales.

Nada hace invulnerable a un sistema. Ni siquiera la pretensión de adelantarse al destino, como ocurrió con Tetis, ni tampoco buscando respuestas en un medio mágico, en una fórmula exitosa del pasado, como lo era la laguna Estigia, que además estaba llena de todos aquellos intentos fallidos, gastadas fórmulas del fracaso (las almas insepultas).

Siempre habrá quien esté en posibilidad de aprovechar las debilidades del sistema. En el peor de los casos, esos ataques pueden ser determinantes y ocasionar la muerte o fracaso del sistema.

La única fórmula, no mágica, es la que está dispuesta a aceptar la incertidumbre y está permanentemente en la expectativa de las condiciones cambiantes. A diferencia de Aquiles, que sufre la derrota por su arrogancia, la organización exitosa es aquella capaz de aprender de sus errores y por lo tanto está abierta a un permanente crecimiento y adaptación.

Fuentes

- Ackerman, J., & Astudillo, C. (2009). *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*. México: UNAM.
- Ackoff, R. L. & García, R. (2002). *El Paradigma de Ackoff: una administración sistémica*. México: Editorial Limusa, S.A.
- Acosta Romero, M. (1991). *Teoría General del Derecho Administrativo*. México: Porrúa.
- AM Redacción. (2013, April 7). Disminuye confianza en instituciones. Recuperado de <http://www.am.com.mx/leon/mexico/disminuye-confianza-en-instituciones-7804.html>
- Análisis de la competitividad de México, Cierre 2011*. (2011, December 31). Recuperado de http://www.economia.gob.mx/files/diagnostico_economia_mexicana.pdf
- Arendt H. (2003), *Eichmann en Jerusalén: un ensayo sobre la banalidad del mal*, Barcelona: Lumen.
- Axelrod, R., (1986), *La evolución de la cooperación*, Madrid: Alianza.
- Auditoría Superior de la Federación. (2013). *Informe Ejecutivo. IR2011*. Recuperado de <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2011i/Indice/Ejecutivo.htm>
- Auditoría Superior de la Federación (2014). *Estudio General de la situación que guarda el Sistema de Control Interno Institucional en el Sector Público Federal. Estudio No. 1172*. México: ASF.
- Auditoría Superior de la Federación (2015). *Continuidad a los Estudios de Control Interno y a la Difusión del Estudio de Integridad en el Sector Público Estudio No. 1198*. México: ASF.
- AGA (2015), *Alianza por el Gobierno Abierto*. Recuperado de <http://gobabiertomx.org/>
- Aguilar, L. (2013a). *El gobierno del Gobierno*. México: INAP.

- Aguilar, L. (2013b). *Gobierno y Administración Pública* (Primera ed.). México: Fondo de Cultura Económica.
- Aguilera, R. (2012). *Naturaleza de lo Público en la Administración Pública*. México: INAP.
- Aristóteles. (1985). *Ética a Nicómaco*. Madrid: Gredos
- Aristóteles. (1998). *Metafísica*. Madrid: Gredos
- Atienza, C. T. (2000). *Racionalidad: lenguaje, argumentación y acción* (1. ed.). México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Babie, E., (2003). Métodos de pesquias de Survey, Belo Horizonte, UFMG. Banco de México. (n.d.). Definiciones básicas de Riesgos. *Banco de México*. Recuperado de <http://www.banxico.org.mx/sistema-financiero/material-educativo/intermedio/riesgos/%7BA5059B92-176D-0BB6-2958-7257E2799FAD%7D.pdf>
- Banco Mundial, (2009 julio 29), *Governance Matters 2009: Se publican los Indicadores mundiales de gobernabilidad del periodo 1996-2008*. Recuperado de <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/NEWSSPANSISH/0,,contentMDK:22232376~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:1074568,00.html>
- Bartlett, C. & Ghoshal, S. (1999) *Transnational Management: Text, Cases, and Readings in Cross-Border Management*. 3rd ed. Burr Ridge, IL: McGraw-Hill.
- Bartlett, C. A. & Mahmood, T. (1996). Skandia AFS: Developing Intellectual Capital Globally. En Bartlett, C. & Ghoshal, S. (1999) *Transnational Management: Text, Cases, and Readings in Cross-Border Management*. 3rd ed. Burr Ridge, IL: McGraw-Hill. C. A.
- Baudrillard J. (1978) *Agonie des Realen*, Berlin.
- Baudrillard J. (2006), *La agonía del poder*, Círculo de Bellas Artes, Madrid.
- Baudrillard J. (2012), *Cultura y simulacro*, Kairós, Barcelona.
- Bauman Z. y Lyon D. (2013), *Vigilancia Liquida*, Paidós, Buenos Aires.
- Becerra-Fernández, I., & González, A. J. (2004). *Knowledge management: challenges, solutions, and technologies*. Upper Saddle River, N.J.: Pearson/Prentice Hall.
- Beekman B. (2000), *Case Studies in Knowledge Management*, Beekman Books Incorporated.
- Bernstein, B. B. (2003). *Towards a theory of educational transmission*. London: Routledge.
- Berthalanffy, L. (1968). *General System Theory. Foundations, Development, Applications*. New York: George Braziller.
- Borges J.L. (1960), "Del rigor de la ciencia" en *El Hacedor*. Emecé, Buenos Aires.
- Bourdieu, P. (1984). *Distinction: a social critique of the judgement of taste*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Bourdieu, P. (2008). *Capital cultural, escuela y espacio social*. México: Siglo XXI.
- Bourdieu, P., & Nice, R. (2010). *Distinction a social critique of the judgement of taste*. London: Routledge.
- Bourdieu, P. (2012). *Sur l'Etat: Cours au Collège de France (1989-1992)*. Paris: Seuil.

- Bowling, D., & Rieger, L. (2005). Making sense of COSO's new framework for enterprise risk management. *Bank Accounting Finance*, (February-march). Bozeman, B. (2006). *La gestión pública su situación actual*. México: FCE.
- Bozeman, B. (2006). *La gestión pública su situación actual*. México: FCE
- Brin D. (1998). *The transparent society*, Perseus Books, New York.
- Byung-Chul Han (2013), *La sociedad de la transparencia*, Herder, Madrid.
- Buchwalter, J. (2000). Knowledge Management in U.S. Federal Government Organizations: Can It Work?. *Proceeding of Information Resources Management Association*. Hershey: Idea Group.
- Cabrero, E. (2006). Estudio introductorio. En Bozeman, B. *La gestión pública su situación actual*. México: FCE.
- Cameron K. S.y Quinn R.E. (2006), *Diagnosing and changing organizational culture on the competing values framework*, San Francisco: Jossey-Bass.
- CEPAL & ILPES. (s.f.) *Gestión por Resultados e Indicadores de Transparencia*. CEPAL - ILPES. Recuperado de <http://www.eclac.org/ilpes/noticias/paginas/6/28376/transparencia.pdf>
- CIDE. (2010). Métrica de Transparencia, 2010. México: CIDE-COMAIP
- COFEMER. (2000) Informe Final del Comisionado. *Comisión Federal de Mejora Regulatoria*. Recuperado de <http://www.cofemer.gob.mx/documentos/ltg/cofemer.pdf>
- Chong, C. W., & Chong, S. C. (2007). Knowledge management process effectiveness: measurement af preliminary knowledge management implementation. *Knowledge Management Research & Practice*, 7, (pp.142-151). doi:10.1057/kmrp.2009.5
- Cohen (2009), *Drucker on leadership*. San Francisco: Jossey-Bass
- Consulta Mitofsky Tracking poll Roy Campos. (2010). Confianza en las instituciones evaluación nacional enero 2010. Recuperado de <http://www.opinamexico.org/opinion/ConfianzaInstituciones.pdf>
- Contreras, J. (s.d.) *Administración de Riesgos Unidad de Control de la Gestión Pública Subsecretaría de Control y Auditoría de la Gestión Pública*. México, SFP.
- Crozier, M. J., Huntington, S. P. & Watanuki, J. (1975). *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. USA. New York University Press.
- D'Aquila, J. (2003). COSO's Internal Control Integrated Framework. *The CPA Journal*. 22-29.
- Dahl, R. A. (1997). *La poliarquía: participación y oposición* (2a ed.). Madrid: Tecnos.
- Deleuze, G. (1986). *Foucault*. Paris: Editions de Minuit.
- Della Cassa G. (1831), "Orazione a Carlo V. Imperatore". Bettoni N. (comp). *Biblioteca Enciclopedica Italiana* vol. XI, Milano. Recuperado de http://www.classicitaliani.it/dellacasa/dellacasa_orazione_Carlo_V.htm
- Drucker, P. F. (1988). The Coming of the New Organization. *Harvard Business Review*. Recuperado de <https://hbr.org/1988/01/the-coming-of-the-new-organization>

- Drucker, P. F. (1993). *Post-capitalist society*. New York, NY: HarperBusiness.
- Despres, C. (2000). Knowledge management; an emerging discipline rooted in a long history. In *Knowledge horizons: The present and the promise of knowledge management*. Boston: Butterworth-Heinemann.
- Esquilo (2011), *Tragedias*, México, Porrúa.
- Fayol, H. (1994). *Administración industrial y general: coordinación, control, previsión, organización, mando* (16a. ed.). Buenos Aires: El Ateneo.
- Femia J. V., (2004), *Machiavelli Revisited*, University of Wales Press, Wales.
- Fernández, L.H. (2014), *Fundamentos para la ciencia de la Administración Pública en el Siglo XXI* Tesis Doctoral, Instituto Nacional de Administración Pública, México.
- Feuerbach, L., & Cuadrado, T. (2005). *La esencia de la religión* (1a ed.). Madrid: Páginas de Espuma.
- Foucault, M., Rabinow, P., & Rose, N. S. (2003). *The essential Foucault: selections from essential works of Foucault, 1954-1984*. New York: New Press.
- Foucault, M., & Pons, H. (2012). *El poder, una bestia magnífica: sobre el poder, la prisión y la vida*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Fundar. Centro de Análisis e Investigación A. C (2012). Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria, 2011. Recuperado de http://fundar.org.mx/indice-latinoamericano-de-transparencia-presupuestaria-2011-estudio-mexico/#.VcmZJfl_Oko
- García-Meca, E. (2004). *La influencia del gobierno corporativo en la rentabilidad de las empresas españolas*. Deusto, España: Universidad de Deusto.
- GAO (2010) *Information Management: Challenges In Federal Agencies' Use of Web 2.0 Technologies GAO-10-872T*. Washington: GAO. Recuperado <http://www.gao.gov/products/GAO-10-872T>
- Green, T. (1994). "Policy Questions: A Conceptual Study". Education Policy Analysis Archives, 2, 7. doi:<http://dx.doi.org/10.14507/epaa.v2n7.1994>
- Guerrero, O. (1989). La Privatización de la Administración Pública. *Revista de Administración Pública*. XXI (2) pp. 1-21. Puerto Rico: Universidad de Puerto Rico
- Gil-Villegas, F. (2000). El concepto de racionalidad en Max Weber. En Trueba, C. (Coord.) *Racionalidad: lenguaje, argumentación y acción* (pp. 229-240). México: Universidad Autónoma Metropolitana – Plaza y Valdés.
- González, A. (2013). *Fortalecimiento de las capacidades técnicas del Congreso para la rendición de cuentas*. México: Red por la Rendición de Cuentas - CIDE.
- González, C. (2010, November 7). Nietzsche – Voluntad de poder: la perenne interpretación. En *El vuelo de la lechuza apuntes de Sociofilosofa y Literatura*. Recuperado de <http://apuntesdelechuza.wordpress.com/2010/11/07/nietzsche-voluntad-de-poder-la-perenne-interpretacion/>
- Gulick, L. H., Urwick, L. F., & Pforzheimer, C. H. (1937). *Papers on the science of administration*. New York: Institute of Public Administration, Columbia University.

- Habermas, J. (1999). *Estudios sobre teoría política*. Barcelona: Paidós.
- Habermas, J. (1974). *La crisis de legitimidad en el capitalismo tardío*. Buenos Aires: Amorrortu
- Handzic, M., Lagumdžija, A., & Celjo, A. (2008). Auditing Knowledge Management Practices: Model And Application. *Knowledge Management Research & Practice*, 6(1), 90-99.
- Hansen, M., Nohria, N., & Tierney, T. (1999). What's Your Strategy for Managing Knowledge? *Harvard Business Review*, (s.d.) (March-April), 106-116. Boston, MA: Harvard Business School Press.
- Herbig J. (1996), *La Evolución del conocimiento: del pensamiento mítico al pensamiento racional*, Barcelona: Herder.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (1991). *Metodología de la investigación*. México: McGraw-Hill.
- Hinojosa, F. d. (2012). *Sexto Informe de Gobierno: 1 de septiembre de 2012*. México: Presidencia de la República.
- Hood, Ch, (1986), *Tools of Government Hood*, Chatham House Publishers.
- Huang, K., Lee, Y. W., & Wang, R. (1999). *Quality information and knowledge*. Upper Saddle River, N.J.: Prentice Hall PTR.
- Husserl, E., & Gaos, J. (1942). *Meditaciones cartesianas*. México: El Colegio de México.
- IFAI (2007), *La cultura de los servidores públicos alrededor de temas de transparencia y acceso a la información*, Recuperado http://inicio.ifai.org.mx/Estudios/estudio_CulturaTransparencia.pdf
- IMCO. (2010). *Regulación y Competencia: indicadores de competencia para América del Norte*. México: IMCO-USAID.
- IMCO. (2013). *Índice de competitividad internacional*. México: IMCO
- INDECT (s.f), Frequently Asked Questions, Recuperado de from <http://www.indect-project.eu/faq>
- Ink D., et al. (eds) (2010), *American governance 3.0: Rebooting the public square?* (197-212. National Academy of Public Administration.
- Inostroza, Y. (n.d.). EL Control Interno según el Informe COSO. *Ingeniería y Gestión*. Recuperado de <http://www.ingenieriaygestion.cl/Consultora/publi/Informe-COSO.pdf>
- INTOSAI (2008). Goal 3 Report: Knowledge Sharing. *International Journal of Government Auditing*, January. Recuperada <http://www.intosaijournal.org/pdf/jan2008.pdf>
- Jiménez Marqués, E. (2004). *Introducción al análisis multivariable (primera parte)*. S.i.: Recuperado de <http://es.scribd.com/doc/61268649/Analisis-multivariable>.
- Johnston, I. (2009, Septiembre 19). EU funding 'Orwellian' artificial intelligence plan to monitor public for "abnormal behaviour". *The Telegraph*. Recuperado de <http://www.telegraph.co.uk/news/uknews/6210255/EU-funding-Orwellian-artificial-intelligence-plan-to-monitor-public-for-abnormal-behaviour.html>
- Katz, D. & Kahn R. L. (1966). *The social psychology of organizations*. New York: Wiley

- Kalberg, S. (1980). Max Weber's Types Of Rationality: Cornerstones For The Analysis Of Rationalization Processes In History. *American Journal of Sociology*, 85(5), 1145.
- Kolakowski, L. (1975), *Lo presencia del mito, Amorrortu*: Buenos Aires.
- Kohlberg, Lawrence (1981). *Essays on Moral Development, Vol. I: The Philosophy of Moral Development*. San Francisco, CA: Harper & Row.
- Kooiman, J. (1993). *Modern governance: government-society interactions*. London: Sage. Recuperado de <http://www.bibme.org/bibliography/saved>
- Lebart, et al. (1995). *Statistique exploratoire multidimensionnelle*, Dunod, Paris.
- Lindow, P., & Race, J. (2002). Beyond Traditional Audit Techniques. *Journal of Accountancy* (pp. 28-33) Durham, North Carolina: AICPA
- Lonergan, Bernard, (2006). *Método en teología*. Madrid, Ediciones Sígueme.
- Lonergan, B. J., & Quijano, F. (2004). *Insight: estudio sobre la comprensión humana* (2a ed.). México: Sígueme-UIA.
- Lukensmeyer, C. J., Goldman, J., & Stern, D. (2011). *Assessing public participation in an open government era: a review of federal agency plans*. Washington D.C.: IBM Center for Business of Government. Recuperado de <http://www.businessofgovernment.org/report/assessingpublic-participation-open-government-era>.
- Malhotra, Y. (2004), Why Knowledge Management Systems Fail? Enablers and Constraints of Knowledge Management in Human Enterprises. In Michael E.D. Koenig & T. Kanti Srikantaiah (Eds.), *Knowledge Management Lessons Learned: What Works and What Doesn't*, Information Today Inc. (American Society for Information Science and Technology Monograph Series), 87-112.
- Martin, B. (2000). Knowledge based organisations: Emerging trends in local government in Australia. *Journal of Knowledge Management Practice*, October. Recuperado de <http://www.tlinc.com/artic16.htm>
- Majone, G., & Villanueva, L. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Marqués, E. J. (2004). *Introducción al análisis multivariable (primera parte)*. s.i.: Recuperado de <http://es.scribd.com/doc/61268649/Analisis-multivariable>.
- Marx, K., & Hoppe, H. (2002). *Crítica de la filosofía del estado de Hegel*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Mayo, E. (1933). *The human problems of an industrial civilization*. New York: Macmillan Co.
- McAdam, R., & McCreedy, S. (1999). A Critical Review Of Knowledge Management Models. *The Learning Organization*, 6(3), 91-101.
- McGregor, D., & Gershenfeld, J. (2006). *The human side of enterprise* (Annotated ed.). New York: McGraw-Hill.
- Meichsner, S. (2007) El campo político en la perspectiva teórica de Bourdieu *Iberóforum. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana*, vol. II, núm. 3, México, Universidad Iberoamericana, 1-22.

- Mejía, M., & Cornejo, C. (2010). Aplicación del modelo de ecuaciones estructurales a la gestión del conocimiento. *Latin American and Caribbean Journal of Engineering Education*, 4(1), (pp. 23-30).
- Merino, M. (2010). *La estructura de la rendición de cuentas en México* (1. ed.). México: Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Metcalfe, I. & Richards, S. (1987). Evolving Public Management Cultures. En Kooiman, J. & Eliassen, K. (eds) *Managing public organizations*. London: Sage Publications.
- Métrica de la transparencia 2010. (n.d.). *Métrica de la transparencia 2010*. Recuperado de <http://www.metricadetransparencia.cide.edu/metrica.html>
- Miller, J. G. (1978) *Living systems*. New York: McGraw-Hill.
- Mockus, A. y Corzo J. (2003), *Cumplir para convivir: factores de convivencia y tipos de jóvenes por su relación con normas y acuerdos*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Morin, Edgar, (2014) *¿Qué es transdisciplinariedad?*, en <http://www.edgarmorin.org/que-es-transdisciplinariedad.html> 10 octubre.
- Nevado, D. & López, V. (2004). *El capital intelectual: valoración y medición: modelos, informes, desarrollos y aplicaciones*. Madrid: Pearson Educación
- Nietzsche, F. (2007). *Fragmentos póstumos*. Madrid: Tecnos.
- Nietzsche, F. W. (2008). *La genealogía de la moral*. Madrid: Alianza.
- Nonaka, I. (1998). The Knowledge-crating company. *Harvard business review on knowledge management* (pp. 21-45). Boston: Harvard University Press.
- Nonaka, I., & Konno, N. (1998). The Concept of 'Ba': Building a Foundation for Knowledge Creation. *California management review*, 40(3), (pp.40-55). California: University of California.
- OCDE (2007), *Manual de la OCDE sobre información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas*, París-México: OCDE-SFP.
- O'Donnell, G. (2004). Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. *Revista Española de Ciencia Política*. 11. (pp. 11-31). Recuperado de <http://recp.es/index.php/recp/article/view/246>
- Oliver, D. & Roos, J. (1998). *Skandia Future Centers: Charting a course for the future, IMD Case Study, GM625*. Singapur: Strategic Concepts International
- Ostrom, E. (2005). *Understanding institucional diversity*. Princeton: Princeton University Press.
- Pacheco M.C. et al. (2008), *El proceso administrativo Control*, Recuperado de http://es.slideshare.net/Maria_Carolina/control-en-el-proceso-administrativo-presentation
- Parra A. (s.f) *Gobernanza, Administración y Gestión Pública Municipal: Hacia una nueva organización para el desarrollo sustentable*. Recuperado de <http://es.slideshare.net/araceli-parratoledo/gobernanza-52541162>

- Park, S. (2007). *The comparison of knowledge management practices between public and private organizations: an exploratory study: a Thesis in Public Administration*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University.
- Plasencia, A. (2014). El incierto futuro de la transparencia. En: VV.AA. *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas*. México: D3-Cámara de Diputados-CVASF-UEC.
- Plasencia, A. (Director) (2012, August 21). Transparencia y acceso a la información. *Ciclo de Conferencias en Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción*. Lecture conducted from Cámara de Diputados, México.
- Peluffo M. B., & Catalán E. (2002) *Introducción a la gestión del conocimiento y su aplicación al sector público*. Serie manuales 22. Santiago: CEPAL - ILPES.
- Peschard, J (2012). Del gobierno abierto a la transparencia proactiva: La experiencia del IFAI. En Hoffmann, A. Ramírez, A & Bojorquez, J. (2012). *La promesa del Gobierno Abierto*. (pp. 27-50). México: IFAI.
- Quijano M., (s.f.) *Literatura y poder*, mimeo.
- Quijano, M. (2008). Procesos de democratización que impactan en la racionalidad de la Administración Pública. *Buen Gobierno* 5: 29-45.
- Quijano M. (2012), "El gobierno electrónico y la sociedad heterogénea", Ponencia en el XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia. [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/AA81F15D0487D01D05257C28006FFBAD/\\$FILE/quijator.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/AA81F15D0487D01D05257C28006FFBAD/$FILE/quijator.pdf)
- Quinn, R.E. & Rohrbaugh, J. (1983). A spatial model of effectiveness criteria: Towards a competing values approach to organizational analysis. *Management Science*, 29, 363-377.
- Rabotnikof, N. (1997). *El espacio público y la democracia moderna*, México IFE.
- Rai, R. K. (2011). Knowledge management and organizational culture: a theoretical integrative framework. *Journal of Knowledge Management*, 15(5). (pp. 779-801).
- Rawls, J., (1999), *A theory of Justice: revised edition*, Cambridge: Harvard University Press.
- Reyes-Heroles, F. (2014, August 29). En todos los partidos políticos hay corrupción: Federico Reyes Heroles. *Excelsior*. Recuperado de <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/08/29/978854>
- Rivas, R. (2009). *Razón, progreso y utopía*. México: Universidad Intercontinental.
- Romero, M. A. (1991). *Teoría General del Derecho Administrativo*. México: Porrúa.
- Romero, A. (2015). Por una nueva gobernanza en el Sector Público: reflexiones en torno a la situación del control interno en México. En: VV.AA. *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas*. 2. México: D3-Cámara de Diputados-CVASF-UEC
- Rondinelli D. (2003), *Reinventing government: the imperatives of innovation and quality*, 5th Global Forum on Reinventing Government, México 3-7 Nov 2003 Recuperado de <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan010867.pdf>

- SCJN (2003), *Contraloría del Poder Judicial de la Federación*. Recuperado de https://www.scjn.gob.mx/transparencia/documents/2003_0072.pdf
- Scott D., (1957), *Machiavellism: The Doctrine of Raison D'Aetat and Its Place in Modern History*. Yale University Press, New Haven, CT.
- Senado de la República (2015), *Contraloría Interna*, Recuperado de <http://www.senado.gob.mx/contraloria/>
- Serrano, J., (2001). *La Naturaleza Ética de las Políticas Públicas: neoinstitucionalismo y bien común*. México: UPM.
- Serrano, J. (2009). La política oficial de combate a la corrupción en México: una revisión. *Andamios*, 6(12), (pp. 201-224). México: UACM.
- Serrano J. (2013). *Planeación estratégica para la Pastoral*, México: San Pablo.
- SFP (2011), *Evento de capacitación de autoevaluación del sistema de control interno institucional 3-mayo-2011*. Recuperado de http://www.normateca.gob.mx/Archivos/50_D_2696_04-05-2011.pdf
- SFP (2012) Certificación: Introducción al control interno (código del estándar de competencia asociado), 2012. Recuperado de <http://www.normateca.gob.mx/documento.php?Clave=2639>
- SFP, (2015). *Elementos de Control Interno para la Autoevaluación del Sistema de Control Interno Institucional*. Recuperado de www.normateca.gob.mx/Archivos/66_D_4052_05-03-2015.pdf
- Shakespeare W. (2012), *Macbeth y otros*, México: Porrúa.
- SHCP. (2001). *Glosario de términos más usuales en la Administración Pública federal*. México: SHCP-Subsecretaría de Egresos-DGCG.
- SNF (2012), *Bases Generales de Coordinación para promover el desarrollo del Sistema Nacional de Fiscalización*, México 23 de octubre de 2012. Recuperado de <http://www.snf.org.mx/SharedFiles/Download.aspx?pageid=14&mid=90&fileid=22>
- SNF (2013a), *Definición*, Recuperado de <http://www.snf.org.mx/definici%C3%B3n.aspx>
- SNF (2013b), *Sistema Nacional de Fiscalización, propiedades*, Recuperado de <http://www.snf.org.mx/propiedades.aspx>
- SNF (2013c), *Definición del Sistema Nacional de Fiscalización*, Recuperado de <http://www.snf.org.mx/definici%C3%B3n.aspx>
- SNF. (n.d.). Sistema Nacional de Fiscalización. *Sistema Nacional de Fiscalización*. Agosto 7, 2014, Recuperado de http://www.asf.gob.mx/Section/117_Sistema_Nacional_de_Fiscalizacion
- Simon, H. A. (1947). *Administrative behavior; a study of decision-making processes in administrative organization*. New York: Macmillan Co.
- Simon, H. A. (1957). *Models of man: social and rational; mathematical essays on rational human behavior in society setting*. New York: Wiley.

- Simon, H. A. (1997). *Administrative behavior: a study of decision-making processes in administrative organizations* (4th ed.). New York; Toronto: Free.
- Skandia. (1994). *Visualizing Intellectual Capital in Skandia. Supplement to Skandia's 1994 Annual Report*. Sweden
- Sloterdijk, P., & Reguera, I. (2003). *Esferas I*. Madrid: Siruela.
- Snowden, D. (2002). Complex acts of knowing: paradox and descriptive self-awareness. *Journal of Knowledge Management*, 6(2), (pp.100-111)
- Stapenhurst, R. (2005). *Scrutinizing Public Expenditures: Assessing the performance of public accounts Committees*. Washington DC: The World Bank.
- Suurla R., Markkula, M. & Mustajärvi O. (2002). *Developing and implementing Knowledge Management in the Parliament of Finland*, Helsinki: Parliament of Finland – Committee for the Future.
- Sveiby, K. E. (1997). *The new organizational wealth: managing and measuring intangible asset*. San Francisco, Calif.: Berrett-Koehler.
- Taylor, F. W. (1974). *Principios de la administración científica* (19 ed.). México: Herrero.
- Terry G. (1999), *Principios de la Administración*, CECSA, México.
- Uslaner, E. (2008). *Corruption, inequality, and the rule of law: The bulging pocket makes the easy life*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Uslaner, E. (2015, March 1). México: Suelo fértil para la corrupción. *Reforma*. Recuperado de <http://www.elvigia.net/general/2015/3/5/contexto-mexico-suelo-fertil-para-corrupcion-189815.html>
- Vargas, L., Pérez, S., & Cabrales, Y. (n.d.). Administración de riesgos en el departamento de contabilidad de la Universidad de Ciencias Pedagógicas 'Carlos Manuel de Céspedes' de la Isla de la Juventud. *EFDportes.com, Revista Digital*. Buenos Aires: EFDportes.com. Recuperado de <http://www.efdeportes.com/efd173/administracion-de-riesgos-en-contabilidad.htm>
- Villoria, M. (2012). El gobierno abierto como subsistema de políticas: una evaluación desde el institucionalismo discursivo. En Hoffmann, A. Ramírez, A & Bojorquez, J. (2012). *La promesa del Gobierno Abierto*. (pp. 69-100). México: IFAI.
- Viroli M. (1998), *Machiavelli*, Oxford University Press, Oxford.
- Waldo, D. (1952). Development of theory of democratic administration. *American Political Science Review*, s.d.(46), (pp.81-103).
- Waldo, D. (1984). *The administrative state: a study of the political theory of American public administration* (2nd ed.). New York: Holmes & Meier Publishers.
- Wang, J., & Xiao, J. (2009). Knowledge Management Audit Framework And Methodology Based On Processes. *Journal of Technology Management in China*, 4(3), (pp. 239-249).
- Wartzman, R. (2009, August 7). Management as a Liberal Art. *Business Week*. Recuperado de http://www.businessweek.com/managing/content/aug2009/ca2009087_146668.htm

- Weber, M. (1998). *Ensayos sobre sociología de la religión*. Madrid: Taurus.
- Weber, M. (2002). *Economía y sociedad*. México: Fondo de cultura económica.
- Wiig, K. (1993). *Knowledge management foundations: Thinking about thinking : How people and organizations create, represent, and use knowledge*. Arlington, Tex.: Schema Press.
- Wilson, W. (1887). *Study of administration*. New York: Academy of Political Science.
- Wright, W. F., Jindanuwat, N., & Todd, J. (2004). Computational Models As A Knowledge Management Tool: A Process Model Of The Critical Judgments Made During Audit Planning. *Journal of Information Systems*, 18(1), (pp. 67-94).
- Whyte, W. H. (1956). *The Organization Man*. New York: Simon & Schuster
- Zack, M. (1999). Managing codified knowledge: A framework for aligning organizational and technical resources and capabilities to leverage explicit knowledge and expertise. *Sloan Management Review*, 40, (pp. 45-59).
- Zand, D. E. (1997). *The leadership triad knowledge, trust, and power*. New York: Oxford University Press.

Directorio

Cámara de Diputados LXIII Legislatura

Mesa Directiva

Dip. Edmundo Javier Bolaños Aguilar

Presidente

Dip. María Guadalupe Murguía Gutiérrez

Vicepresidente

Dip. Jerónimo Alejandro Ojeda Anguiano

Vicepresidente

Dip. Gloria Himelda Félix Niebla

Vicepresidente

Dip. Sharon María Teresa Cuenca Ayala

Vicepresidente

Dip. Raúl Domínguez Rex

Secretario

Dip. Ernestina Godoy Ramos

Secretaria

Dip. Alejandra Noemí Reynoso Sánchez

Secretaria

Dip. Verónica Delgadillo García

Secretaria

Dip. Isaura Ivanova Pool Pech

Secretaria

Dip. María Eugenia Ocampo Bedolla

Secretaria

Dip. Andrés Fernández del Valle Laisequilla

Secretario

Dip. Ana Guadalupe Perea Santos

Secretaria

Junta de Coordinación Política

Dip. Francisco Martínez Neri
Presidente

Dip. César Octavio Camacho Quiroz

Dip. Marko Antonio Cortés Mendoza

Dip. Jesús Sesma Suárez

Dip. Norma Rocío Nahle García

Dip. José Clemente Castañeda Hoeflich

Dip. Luis Alfredo Valles Mendoza

Dip. Alejandro González Murillo

Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación

Presidente

Dip. Luis Maldonado Venegas

Secretarios

Dip. Fidel Almanza Monroy
Dip. Jorge Carlos Ramírez Marín
Dip. Martha Sofía Tamayo Morales
Dip. Ruth Noemí Tiscareño Agoitia
Dip. Eukid Castañón Herrera
Dip. Minerva Hernández Ramos
Dip. Luis Gilberto Marrón Agustín
Dip. Maricela Contreras Julián
Dip. David Jiménez Rumbo
Dip. Emilio Enrique Salazar Farías
Dip. Alicia Barrientos Pantoja
Dip. Claudia Sofía Corichi García
Dip. Francisco Javier Pinto Torres

Integrantes

Dip. Marco Antonio Aguilar Yunes
Dip. Ricardo Ángel Barrientos Ríos
Dip. Pablo Bedolla López
Dip. Paloma Canales Suárez
Dip. Manuel Jesús Clouthier Carrillo
Dip. Marko Antonio Cortés Mendoza
Dip. Araceli Damián González
Dip. Javier Guerrero García
Dip. Gonzalo Guízar Valladares
Dip. Armando Alejandro Rivera Castillejos
Dip. María Esther de Jesús Scherman Leaño
Dip. Víctor Manuel Silva Tejeda
Dip. María Monserrath Sobreyra Santos
Dip. María Luisa Sánchez Meza
Dip. Alma Carolina Viggiano Austria

Secretario Técnico

Mtro. Isaac Rojkind Orleansky

Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia

Titular

Dr. Alejandro Romero Gudiño

Directores

Mtro. Francisco Vega Rodríguez
Mtra. María del Carmen Lastra y Lastra
Dra. Guadalupe Blanca Leticia
Ocampo García de Alba
Dr. Jorge Alejandro Ortiz Ramírez

Secretario técnico

Dr. Leonardo Arturo Bolaños Cárdenas

Consejo Directivo 2014-2017

Carlos Reta Martínez

Presidente

Carlos F. Almada López
**Vicepresidente para
Asuntos Internacionales**

Ricardo Uvalle Berrones
Vicepresidente

Ángel Solís Carballo
**Vicepresidente para los IAPs
de los Estados, 2016-2017**

Consejeros

José Ángel Gurría Treviño

Arturo Núñez Jiménez

Julián Olivas Ugalde

María Fernanda Casanueva de Diego

Jorge Márquez Montes

Jorge Tamayo Castroparedes

Fernando Pérez Correa

Manuel Quijano Torres

María del Carmen Pardo López

Mauricio Valdés Rodríguez

María de Jesús Alejandro Quiroz

Eduardo S. Topete Pabello

CONSEJO DE HONOR

Luis García Cárdenas

Ignacio Pichardo Pagaza

Adolfo Lugo Verduzco

José Natividad González Parás

Alejandro Carrillo Castro

José R. Castelazo

In Memoriam

Gabino Fraga Magaña
Gustavo Martínez Cabañas
Andrés Caso Lombardo
Raúl Salinas Lozano

Fundadores

Francisco Apodaca y Osuna
José Attolini Aguirre
Enrique Caamaño Muñoz
Antonio Carrillo Flores
Mario Cordera Pastor
Daniel Escalante Ortega
Gabino Fraga Magaña
Jorge Gaxiola Zendejas
José Iturriaga Sauco
Gilberto Loyo González
Rafael Mancera Ortiz
Antonio Martínez Báez
Lorenzo Mayoral Pardo Alfredo
Navarrete Romero
Alfonso Noriega Cantú
Raúl Ortiz Mena
Manuel Palavicini Piñeiro
Álvaro Rodríguez Reyes
Jesús Rodríguez y Rodríguez
Raúl Salinas Lozano
Andrés Serra Rojas
Catalina Sierra Casasús
Ricardo Torres Gaitán
Rafael Urrutia Millán
Gustavo R. Velasco Adalid

*El control interno de la Administración Pública: ¿elemento
de estancamiento o de desarrollo organizacional?*
se terminó de imprimir en el mes de diciembre de 2016
en los talleres de D3 Ediciones SA de CV
Avenida Lomas Verdes 2560-306,
Colonia Lomas Verdes, C.P. 53120, Edo. de México.
Se tiraron 1000 ejemplares en papel cultural de 75 grs.

UEC

INNAP

SECCIÓN MEXICANA DEL
INSTITUTO INTERNACIONAL
DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.

Año
del servicio
de México



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

